

LA LIBERALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA: UN BREVE ENFOQUE COMPARATIVO DE BRASIL, CHILE, PERÚ Y EL GRUPO ANDINO

Javier Alcalde C.

RESUMEN

Este artículo destaca la significación de la reciente tendencia mundial de liberalización de la inversión extranjera directa (IED), mostrando la importancia de América Latina dentro del proceso y analizando la reglamentación de la IED en tres países (Brasil, Chile y Perú) y un movimiento de integración (Grupo Andino) de la región, cuya evolución desde la década de los años setenta hasta 1996 es representativa de los grandes cambios en política económica operados en América Latina.

Después de presentar algunos antecedentes teóricos sobre los niveles de reglamentación de la IED en la economía mundial, los principales aspectos de la reglamentación nacional de la IED y las tradicionales áreas de conflicto entre empresas multinacionales y gobiernos anfitriones, el trabajo delinea, por un lado, el ascenso y caída del nacionalismo económico en América Latina entre 1970 y mediados de los años ochenta y, por otro lado, las premisas fundamentales del llamado "Consenso de Washington" (entre el gobierno estadounidense, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), que es el que orienta en los años noventa la liberalización mundial de la IED.

El artículo describe y analiza la evolución de los cuatro regímenes de inversión extranjera, comparándolos entre sí, así como con las Directivas sobre IED del Banco Mundial y las provisiones sobre IED del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (que representan la posición del "Consenso de Washington"), con el objeto de establecer el grado de convergencia de los regímenes latinoamericanos con las normas liberales propugnadas por los países exportadores de capital.

ABSTRACT

This article addresses the significance of the recent global trend toward liberalization of foreign direct investment (FDI), showing the importance of Latin America in the process and analyzing the regulation of FDI in three countries (Brazil, Chile, and Peru) and one integration movement (the Andean Group) of the region. The evolution of these four FDI regimes, from the 1970s to 1996, reflect the great changes in economic policy that have taken place in Latin America.

After presenting some theoretical background concerning levels of FDI regulation in the world economy, the main aspects of the national regulation of FDI, and traditional conflict issues between multinational enterprises and host governments, the author proceeds to outline, on the one hand, the rise and fall of economic nationalism in Latin America (between 1970 and the mid-1980s), and, on the other, the central tenets of the so-called "Washington Consensus" (among the U.S. government, the International Monetary Fund, and the World Bank), which guide the liberalization of FDI in the 1990s.

The article describes and analyzes the evolution of the four FDI regimes comparing them among themselves as well as with the World Bank Guidelines on FDI and NAFTA investment provisions, in order to establish their degree of convergence with the liberal rules supported by capital-exporting nations.

1. La inversión extranjera directa (IED) y su liberalización en el mundo y en América Latina

Un proceso de liberalización de las reglas que rigen el flujo de la inversión extranjera directa (IED) se ha venido desarrollando en el mundo a partir de mediados de los años

ochenta. La tendencia restrictiva de los años setenta, que hizo a gobiernos y empresas anticipar un sistema económico internacional en el que las relaciones entre gobiernos anfitriones y empresas multinacionales (EMNs) estarían regidas por códigos multilaterales (encaminados sobre todo a controlar el comportamiento de las EMNs), se detuvo de manera

abrupta a comienzos de los años ochenta, bajo el impacto de la recesión mundial, con el estallido de verdaderas "guerras de incentivos" para atraer al capital extranjero entre las naciones industriales. Las negociaciones que venían llevándose a cabo en Naciones Unidas, para elaborar el código que se esperaba fuera el principal instrumento para regular la conducta de las EMNs, desembocaron en un *impasse* político en 1984 y nuevos aires de apertura comenzaron a dominar el clima internacional para la IED.

1.1 La reglamentación de la IED

A diferencia de la inversión de cartera, la IED involucra el control extranjero de negocios locales y en esta condición su reglamentación ha sido un tema muy sensible, complejo y controvertido, incluyendo numerosas áreas de conflicto potencial entre inversionistas y Estados anfitriones, particularmente en el caso de las naciones en desarrollo (como veremos en mayor detalle en la sección 3).

Antes de 1945 existía un volumen limitado de IED en el mundo, destinándose una parte sustancial de los flujos a la explotación de recursos naturales en colonias o en naciones económicamente menos desarrolladas, las cuales eran políticamente muy débiles. Dada esta situación internacional, en los arreglos económicos de la posguerra, que echaron los cimientos para los órdenes monetario, financiero y comercial del mundo, no se anticipó el rol central de la IED y su reglamentación. En efecto, al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF) se le asignó solamente el financiamiento de la reconstrucción y el desarrollo, mientras que el *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) no recibió finalmente ninguna de las pocas funciones relacionadas con la inversión que habían sido originalmente asignadas a la abortada Organización Internacional de Comercio (OIC). En gran medida, como consecuencia de esta omisión inicial, el progreso que se ha podido alcanzar hasta la fecha en la reglamentación multilateral de la IED ha sido relativamente escaso, en

comparación con lo alcanzado en los campos monetario y comercial.

La reglamentación multilateral de la IED comenzó en 1961, con la adopción de los códigos de liberalización de movimientos de capital y de operaciones invisibles de cuenta corriente por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El siguiente paso se dio en 1974, con el inicio de la elaboración del código de conducta de Naciones Unidas para las empresas transnacionales, el cual a la postre quedó inconcluso. Ha sido solamente con la culminación de la Ronda Uruguay y la entrada en vigor del GATT, en 1994, que la reglamentación multilateral de la IED ha llegado a una etapa decisiva, en particular con las normas sobre inversión existentes en el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios (*General Agreement on Trade Services-GATS*) y en el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (*Agreement on Trade-related Investment Measures-ATRIMS*).

La conclusión de los antedichos instrumentos en el seno del GATT, permite finalmente percibir como una opción realista y cercana la elaboración de un acuerdo multilateral sobre la IED de amplia cobertura y carácter universal. Por más de dos décadas se han venido escuchando demandas y propuestas de un "GATT para la inversión", en el sentido de acordar un régimen para la IED similar al que rige el comercio internacional (desde la publicación del artículo de Goldberg y Kindleberger, en 1970, que acuñó la frase). En la actualidad, ya se ha dado el primer paso para lograr un régimen comprensivo para la IED, encaminado a eliminar las barreras para la inversión en todo el globo, y los países de la OCDE (las naciones industrializadas) han comenzado las negociaciones para alcanzar un Acuerdo Multilateral de Inversiones (*Multilateral Agreement on Investment-MAI*), las cuales esperan concluir a mediados de 1997, cuando el instrumento también pueda ser suscrito por Estados no miembros de la organización. En estos momentos, dados los relativamente escasos obstáculos existentes para los flujos monetarios interna-

cionales, las mínimas barreras para el comercio internacional de mercancías y el reciente acuerdo marco para la liberalización del intercambio de servicios (GATS), un acuerdo marco sobre la IED parece ser el próximo gran tema en la agenda de la llamada globalización.

Existe una creciente comprensión de las relaciones complementarias entre inversión y comercio en una economía mundial en proceso de liberalización. Los flujos de inversión han venido a dominar a los flujos comerciales (creciendo a una velocidad mucho mayor que éstos en los años ochenta y noventa), actuando la empresa multinacional como vehículo fundamental para el comercio internacional a través de su habilidad para "internalizar" mercados (transacciones intra-firma). En esta perspectiva, con la disminución de importancia de los aranceles, la cuestión crucial del acceso a los mercados internacionales se relaciona cada vez más centralmente con las normas de inversión y competencia de los países anfitriones, y las políticas nacionales de inversión pueden ser vistas en muchos casos como barreras y distorsiones comerciales. De esta manera, tal como lo observa Kwaw (1991), la naturaleza del conflicto entre la reglamentación de la IED de los países anfitriones y algunas normas y estándares internacionales ha sufrido una significativa transformación, tratándose ya no de la controversia sobre el derecho de nacionalizar la propiedad extranjera sobre la base de normas nacionales (como ocurría en los años sesenta y setenta), sino de la violación de los principios de libre comercio consagrados por el GATT con la aplicación de ciertas reglas nacionales de inversión.

1.2 El camino a la liberalización de la IED

Durante los años cincuenta y la mayor parte de los sesenta, tanto las naciones industrializadas como aquellas en desarrollo alentaron el ingreso de la IED, colocando pocas trabas para la operación de empresas extranjeras en sus territorios. Fue éste un período de rápido crecimiento de la inversión a nivel mundial, largamente dominado por empresas norteamericanas,

las cuales eran virtualmente las únicas empresas multinacionales. Sin embargo, en 1961, en la negociación de los códigos de liberalización de movimientos de capitales y de operaciones invisibles de cuenta corriente por los países de la OCDE, varios países miembros registraron reservas y Canadá, el primer país anfitrión del mundo a la sazón, no llegó a suscribir el primer código. Este fue el síntoma inicial de un creciente desasosiego respecto de las implicancias de la IED y de la difundida presencia de grandes corporaciones estadounidenses, el cual habría de cristalizarse en la década siguiente en un cambio radical en las actitudes internacionales hacia la inversión extranjera.

En los años setenta, en medio de una abundancia de capital en el mundo (y también por otras razones que analizaremos en la sección 4), los parámetros legales que tradicionalmente habían regido el tratamiento de la IED fueron reemplazados por una gama de regímenes nacionales. En su conjunto, este fue un cambio hacia un tratamiento más restrictivo, pero incluyó también una política más agresiva de incentivos para la IED, sugiriendo en realidad el establecimiento de políticas dualistas hacia la IED, que por un lado intentaban atraerla mientras que por el otro la restringían y trataban de controlar, con el objeto de hacerla contribuir al logro de una serie de objetivos económicos nacionales (especialmente la generación de empleo, el equilibrio comercial y una posición ventajosa en la cuenta corriente de la balanza de pagos).

La recesión mundial de 1980-82 y la consiguiente escasez de capital montaron el escenario para un nuevo e imprevisto cambio en el clima internacional de inversiones. Un nuevo pragmatismo en la actitud de los países en desarrollo hacia la IED y la limitada, pero activa, apertura de China al capital extranjero contribuyeron a intensificar la competencia por los capitales internacionales. En los años ochenta se inició, en realidad, una verdadera pugna internacional por la IED, incluyendo las ya mencionadas "guerras de incentivos" protagonizadas sobre todo por algunas naciones

industrializadas y entidades subnacionales, especialmente Irlanda, España, Gran Bretaña y varios estados de Estados Unidos. A mediados de los ochenta, el deseo de atraer el capital extranjero derrotó claramente a las posturas restrictivas en el mundo industrializado: en 1984, Canadá promulgó una nueva ley para su agencia de inversiones (FIRA), otorgándole un claro mandato de atraer inversiones; dos años más tarde, Australia, el otro gran baluarte del nacionalismo económico entre los países de la OCDE, levantó sus principales restricciones a la IED.

En la segunda mitad de los años ochenta, algunos de los más extremos defensores del controlismo respecto de la IED, tales como India, Argelia y Yugoslavia, comenzaron a abrir sus economías al capital extranjero. En 1990, Checoslovaquia, Vietnam y la Unión Soviética, asumieron el liderazgo en la liberalización del sector externo de las economías socialistas de corte más ortodoxo. Por su parte, varios países latinoamericanos, afligidos por la crisis de la deuda externa, emprendieron modestas pero traumáticas reformas en la segunda mitad de la década (bajo los auspicios del Plan Baker) para reintegrarse finalmente a los circuitos financieros mundiales, inducidos por los incentivos del Plan Brady (1989), al comienzo de los noventa. Dominados por la llamada "contrarrevolución neoliberal", que repudía la intervención económica del Estado y preconiza una irrestricta competencia, las naciones latinoamericanas abandonaron el nacionalismo económico, que habían enarbolado por dos décadas, para recibir otra vez con los brazos abiertos a la IED, en medio de dramáticos procesos de desregulación de mercados y privatización de empresas del sector público.

La liberalización de la IED puede percibirse como un componente esencial de la contrarrevolución neoliberal que, después de haberse incubado en algunas universidades norteamericanas, se esparce por el mundo en los años ochenta, con la elección de gobiernos conservadores en Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y Canadá, y su subsiguiente influencia en la OCDE, el Banco Mundial (BM)

y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta oleada neoliberal ocasiona una transformación global en teorías y políticas económicas. El pensamiento neoliberal preconiza la economía de la oferta (*supply-side economics*) y la privatización de las empresas públicas en las naciones industriales y prescribe el desmantelamiento del sector público, de la planificación estatal y de la reglamentación de las actividades económicas en el mundo en desarrollo. Una de las premisas básicas del neoliberalismo es que no existe ninguna diferencia esencial entre el funcionamiento de las economías industriales y aquéllas en desarrollo, y que ambas requieren fundamentalmente la operación de mercados libres y una irrestricta competencia para alcanzar y sostener el crecimiento y la eficiencia.

Entre las principales recomendaciones de política económica del neoliberalismo para los países en desarrollo, se encuentran las siguientes:

1. Desregulación de la economía, incluyendo la supresión de controles de precios, controles financieros y subsidios, para corregir una asignación de recursos severamente distorsionada;
2. Expansión de las exportaciones, para aprovechar la liberalización del comercio mundial y maximizar los beneficios derivados de las ventajas nacionales comparativas;
3. Privatización, consistente en vender a inversionistas nacionales y extranjeros las empresas del Estado, con el objeto de mejorar su productividad y aliviar la carga financiera del Estado;
4. Reforma de las leyes laborales, acabando con ciertas formas de protección de los trabajadores (tales como estabilidad en el empleo, beneficios sociales obligatorios y apoyo a los sindicatos) que supuestamente ahuyentan a los inversionistas; y
5. Apertura de la economía a la IED, para que ésta traiga una saludable dosis de competencia al mercado nacional, así como capitales y nuevos conocimientos gerenciales, técnicos y comerciales.

Podemos apreciar que la apertura a la IED se encuentra medularmente conectada, en algunos casos en una relación complementaria, con las demás recomendaciones. En esta perspectiva podemos entender el énfasis que ha recibido en la práctica. En efecto, de 102 leyes o reglamentos sobre IED promulgados en el mundo en desarrollo en 1993, 101 incluían medidas de liberalización; mientras que en 1994, 108 de 110 disposiciones legales implementaban esta tendencia (UNCTAD, 1995).

Las Directivas del BM para el tratamiento de la inversión extranjera (1992) y las disposiciones sobre inversión del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) reflejan los principios y normas básicos abogados por el neoliberalismo para el tratamiento de la IED.

En el caso de los países latinoamericanos, la aplicación de políticas neoliberales vino acompañada, en la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa, de diferentes grados de recuperación de una prolongada crisis que había tenido devastadores efectos en los niveles de vida populares. El regreso del capital extranjero y la reaparición de una cantidad limitada de puestos de trabajo de baja remuneración, después de varios años de contracción de mercado y creciente desempleo, fueron elementos suficientes para encender una chispa de esperanza en las masas, que las llevó a aceptar en calidad de costos inevitables, fenómenos tales como el debilitamiento de la protección del Estado a los trabajadores y grandes aumentos de precios en productos y servicios esenciales.

1.3 La importancia de América Latina

Por el volumen de IED que recibe, América Latina ocupa el segundo lugar en el mundo en desarrollo, siendo superada solamente por el Extremo Oriente (o Asia del este). Tres países latinoamericanos, México, Brasil y Argentina, se encuentran consistentemente entre los diez primeros países anfitriones. Una de las principales razones, para el atractivo de América Latina, es la elevada tasa de retorno

que ofrece al capital extranjero. La *Conference Board*, una asociación empresarial norteamericana, informó que durante el período 1979-1989 las inversiones estadounidenses en la región registraron ganancias por encima de los promedios regionales en todo el mundo (*Global Business Briefings*, 1991).

América Latina ha desempeñado también un rol de vanguardia y liderazgo en la reglamentación de la IED, especialmente en el mundo en desarrollo, tanto durante el período restrictivo (los años setenta), poderosamente influenciado por la teoría de la dependencia (con un fuerte acento latinoamericano), como en la presente ofensiva neoliberal.

Los países que hemos escogido para este estudio son actores económicos de importancia dentro de América Latina y el mundo en desarrollo, así como caracterizados exponentes de diferentes tendencias regulatorias de la IED en el pasado reciente y en el presente. Brasil ostenta el cuarto lugar en cuanto a inversión acumulada en el Tercer Mundo y su producción industrial representa 40% del total de la región. Es una de las diez mayores economías del planeta. Entre los países en desarrollo, Brasil (al igual que México) se encuentra en una categoría distinta a la de los muy publicitados "dragones" del Asia (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur). Las estrellas asiáticas descuellan por sus tasas de crecimiento y productividad y por su rendimiento exportador, pero no pueden compararse con el gigante latinoamericano en cuanto a volúmenes de producción agrícola e industrial, escala de recursos naturales, redes de infraestructura y, en general, tamaño de su economía. Chile, que en los años setenta fue un pionero de la liberalización económica en la región (acompañado en un período por Argentina), se ha transformado actualmente en una estrella de la contrarrevolución neoliberal por sus tasas de crecimiento y exportaciones. Brasil y Chile, junto con Argentina y México, han concentrado entre 1988 y 1994 alrededor del 70% de la IED en América Latina. Perú, por su parte, destaca nítidamente en los años noventa como uno de los más acabados ejemplos de libre comercio en el mundo,

habiéndose convertido en 1996 en el mercado más dinámico para la IED en América Latina (ocupando el quinto lugar en cuanto a IED acumulada en la región).

Desde otro punto de vista, cada uno de estos países ha representado durante más de una década una tendencia característica en la reglamentación de la IED. Brasil y Perú llevaron adelante en los años setenta y la mayor parte de los ochenta un modelo intervencionista, orientado, en cuanto a la distribución de los beneficios, hacia la derecha en el caso de Brasil y hacia la izquierda en el caso peruano. Chile, por su parte, ha sido desde 1976 un ejemplo de tratamiento liberal de la IED.

El Grupo Andino (GRAN), compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile (que se retiró del grupo en 1976), es un esquema de integración económica, creado por el Acuerdo de Cartagena en 1969, que hizo de la reglamentación de la IED una de sus principales políticas comunes. Con el objeto de ofrecer a las empresas multinacionales un atractivo mercado ampliado, pero al mismo tiempo evitar que estas empresas se convirtieran en los principales beneficiarios del proceso de integración, el GRAN produjo la famosa Decisión 24, que incorporaba las premisas básicas de la teoría de la dependencia y fue recibida en los años setenta como un código modelo para los países en desarrollo y sus agrupaciones. El GRAN incluye entre sus miembros a Colombia y Venezuela, dos importantes actores económicos en Latinoamérica. La evolución de la política común del grupo frente a la IED refleja significativamente la transformación de la actitud de América Latina hacia el capital extranjero.

1.4 Propósito del estudio

Las siguientes secciones, además de describir y analizar la evolución de los regímenes de IED de los cuatro actores mencionados en el contexto mundial, hacen una breve comparación de sus normas vigentes, destacando las diferencias existentes entre los cuatro regí-

menes, así como entre ellos y las normas presentadas por el BM y por el TLCN. Esto último con el objeto de establecer el grado de convergencia de los regímenes latinoamericanos con las normas liberales preconizadas por los países exportadores de capital.

Primera parte: antecedentes teóricos

2. Niveles de reglamentación de la IED en la economía internacional

La IED es reglamentada en distintos niveles en el sistema económico internacional. Aunque la reglamentación más elaborada se da a un nivel nacional, existen instancias reguladoras tanto en niveles inferiores como superiores al de la nación-Estado. En los niveles subnacionales encontramos que las mismas empresas multinacionales (individualmente o agrupadas en asociaciones), algunas ciudades, así como Estados y provincias integrantes de repúblicas federales, promulgan unilateralmente normas que regulan diversos aspectos de la IED y del comportamiento empresarial. Por encima de la nación-Estado existen formas de reglamentación tanto bilateral como multilateral. La reglamentación bilateral adopta la forma de acuerdos bilaterales de inversión para la mutua promoción y protección de la IED. Estos instrumentos, que han sido suscritos por más de 150 Estados, constituyen en la actualidad el más dinámico nivel de reglamentación de la IED, habiendo crecido su número de alrededor de 400 a fines de los años ochenta a aproximadamente 900 en 1995 (y habiéndose suscrito más acuerdos bilaterales de inversión en los años noventa que en los 30 años precedentes, cuando comenzaron a suscribirse (Dolzer y Stevens, 1995)). A nivel multilateral es posible distinguir varias categorías de instrumentos, según la cobertura de la reglamentación, a saber: regional (por ejemplo la Decisión 24 del GRAN y las normas sobre inversión del TLCN), sectorial (por ejemplo, el Acuerdo anti-*trust* entre Estados Unidos y la Unión Europea) y global (por ejemplo, el Acuerdo en el seno del GATT sobre

Medidas de Inversión relacionadas con el comercio). Finalmente, existe la todavía infrecuente instancia de reglamentación supranacional, cuyo ejemplo más claro son las directivas de la Comisión de la Unión Europea sobre inversión.

En realidad, la Decisión 24 posee algunas de las características de una norma supranacional, derivadas del hecho que la estructura institucional del GRAN se inspiró en la Comunidad Europea. En efecto, la Decisión 24 fue elaborada por un órgano técnico supranacional, similar a la Comisión de la Comunidad (la Junta del Acuerdo de Cartagena), pero, a diferencia de las normas supranacionales, debió ser implementada a través de la legislación nacional. Por otro lado, aunque el GRAN tiene un órgano jurídico responsable de la vigencia de las normas de integración (el Tribunal Andino de Justicia), éste sólo desempeña un rol limitado en el proceso integracionista, a diferencia del papel de la Corte Europea de Justicia en la integración europea.

John Kline (1993) ha presentado una sugestiva tipología de las normas internacionales sobre la IED, en la que correlaciona el nivel de la reglamentación con el propósito que ésta persigue y con la naturaleza de las normas. Hemos adaptado la tipología de Kline en el Diagrama No. 1. En él, podemos apreciar que los principales propósitos instrumentales perseguidos por las normas pueden ser los siguientes (en orden creciente de sus exigencias): cooperación, coordinación, arreglo de disputas, armonización, e integración. Dentro de esta escala, las normas no obligatorias o "blandas" son características de la cooperación y la coordinación (propósitos relativamente poco exigentes), mientras que las normas obligatorias comienzan con el arreglo de disputas y desempeñan un papel muy importante en la armonización de políticas y en la integración económica. Es digno de destacar que solamente la legislación nacional, que proporciona la base para la integración de la economía de la nación-Estado, satisface plenamente el propósito integrador. En el caso de la Unión Europea, la puesta en vigor del Acta del Mercado

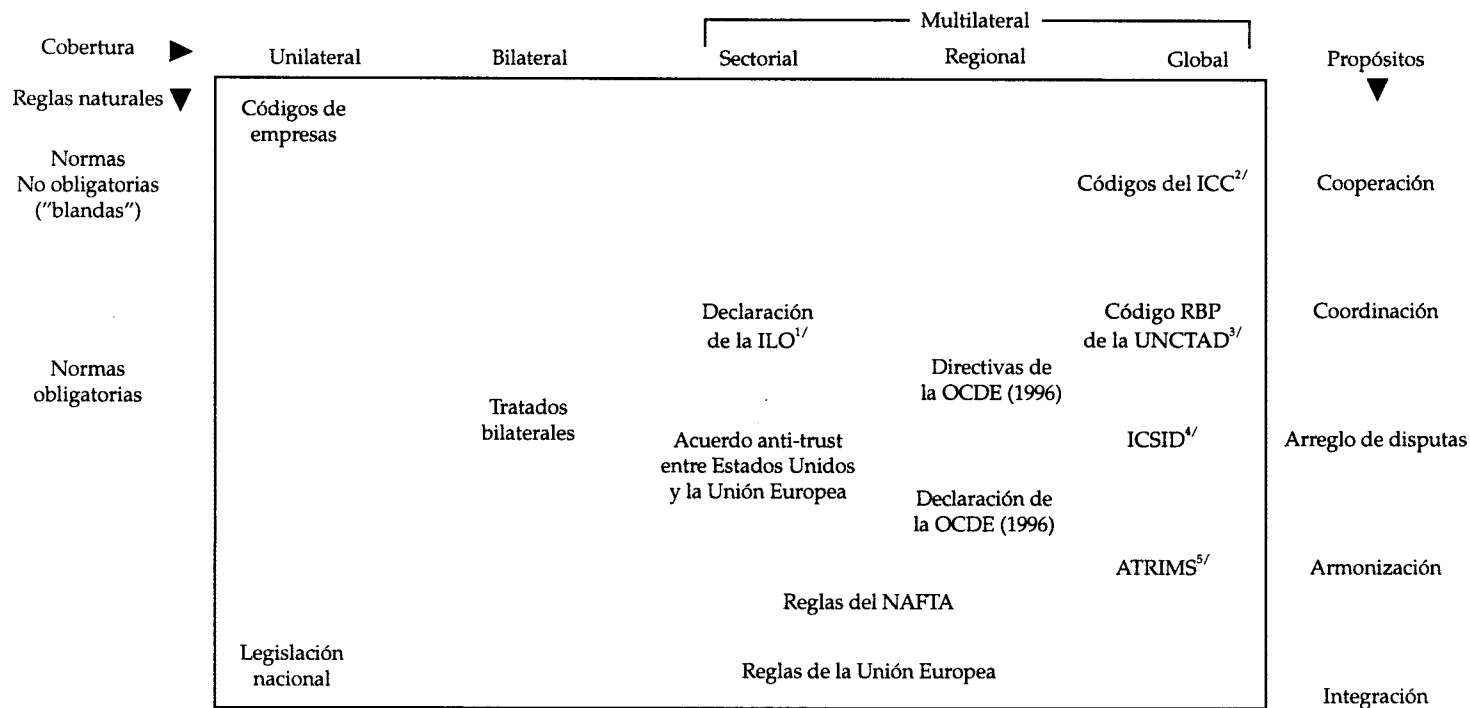
Económico Único (1992), la ha hecho avanzar de la armonización de políticas hacia una completa integración económica. La mayor parte de los instrumentos de reglamentación de cobertura global, tales como códigos y declaraciones, no van más allá de la cooperación y la coordinación. En cambio, los dos instrumentos sobre inversión del GATT 1994 -el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios y el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio- corresponden al propósito de armonización de políticas. El Diagrama No. 1 presenta solamente uno o dos ejemplos de cada tipo de reglamentación internacional.

Las reglas de la IED corresponden a los campos del derecho municipal (o nacional), derecho supranacional (del cual existen pocos ejemplos) y derecho internacional público. Se ha dado una larga controversia respecto al rol del derecho internacional consuetudinario en cuanto al tratamiento de la IED. En la controversia, la posición de América Latina y el resto del Tercer Mundo era hasta hace poco que este rol era mínimo y, en particular, que la doctrina de la responsabilidad del Estado por daños a los extranjeros y sus propiedades no debía extenderse hasta el punto de postular un estándar universal mínimo de protección a los inversionistas extranjeros. De acuerdo con la Doctrina Calvo y con las objeciones tercermundistas a la teoría de la "internacionalización" de los contratos entre gobiernos anfitriones e inversionistas extranjeros, la protección de estos últimos es una competencia exclusiva de la legislación y los tribunales del país anfitrión.

Aunque estas posiciones han sido recientemente modificadas por los países en desarrollo, parece existir un consenso general en cuanto al limitado papel que el derecho internacional público aún desempeña en la reglamentación de la IED. El derecho internacional consuetudinario no reconoce tal cosa como un derecho de establecimiento del inversionista en el territorio de otros Estados y, en tal virtud, otorga a cada Estado una irrestricta capacidad para restringir la entrada de la inversión foránea.

Diagrama No. 1

REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA



1/ Declaración de la Oficina Internacional del Trabajo sobre EMNs y política social.

2/ Códigos de la Cámara de Comercio Internacional.

3/ Código de Prácticas de Comercio Restringidas de la UNCTAD.

4/ Centro Internacional para el arreglo de disputas sobre inversión.

5/ Acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio.

Elaboración: Adaptado de John Kline (1993).

Los Estados pueden reglamentar libremente las operaciones de los agentes económicos en su territorio, tal como ha sido plenamente reconocido en las últimas décadas con la aceptación universal de los principios de autodeterminación económica y de soberanía sobre los recursos naturales.

El papel del derecho internacional público en la reglamentación de la IED, sin embargo, está creciendo rápidamente en la presente década, con el espectacular aumento del número de acuerdos bilaterales de inversión y con la conclusión y la actual negociación de tratados multilaterales en el campo. Pareciera que estamos presenciando un exitoso intento de subsanar las lagunas del derecho internacional consuetudinario, a través de un estricto proceso consensual encaminado a proporcionar nuevas e incuestionadas normas universales de inversión.

3. Principales aspectos de la reglamentación nacional de la IED

3.1 Temas de conflicto entre los gobiernos anfitriones y las empresas multinacionales

Existen ciertos problemas con relación al comportamiento de las empresas multinacionales, extensamente identificados y debatidos en la literatura especializada, alrededor de los cuales han tendido a producirse fricciones y conflictos entre los Estados anfitriones y las EMNs (véase, por ejemplo, Todaro, 1977). Los principales problemas son los siguientes:

1. La jurisdicción múltiple de las EMNs, con operaciones en varios Estados-naciones, que hace difícil el cumplimiento de dos tipos de actividades fundamentales para cualquier gobierno anfitrión:
 - a. La reglamentación, supervisión y el cálculo de impuestos de estas empresas (particularmente el control de sus prácticas de precios de transferencia intra-firma, las cuales buscan minimizar las tasas impositivas en

las jurisdicciones de más altos impuestos).

- b. La compatibilización de las actividades de las EMNs con las políticas económicas nacionales (la habilidad de influenciar las estrategias corporativas globales de las EMNs).
2. El impacto de las EMNs sobre la cuenta corriente de la balanza nacional de pagos, que es especialmente sensible a sus transferencias externas de capital (pagos por importaciones; remesas de capital, ganancias, regalías; y movimientos especulativos de fondos a corto plazo).
3. Algunos problemas no económicos, tales como el alcance extraterritorial de las leyes de los países de origen de las EMNs, que pueden afectar adversamente al país anfitrión; la eventual utilización de las EMNs como agentes de la política exterior de los gobiernos de los países de origen; y la fuerte influencia política que muchas EMNs tienen en los países anfitriones, debido a su poder económico y a su capacidad para promover el soborno y el cabildeo (*lobbying*).

Para los países en desarrollo se han dado, además, algunos otros problemas que han sido motivo de especial preocupación:

4. En vez de aportar nuevos capitales al país, las EMNs han tendido en muchos casos a adquirir firmas nacionales, apropiándose de activos ya existentes en la economía doméstica (usualmente a precios bajos), desvirtuando de esta manera uno de los principales atractivos de la inversión extranjera.
5. En vez de establecer plantas de producción, muchas EMNs han preferido simplemente montar plantas de ensamblaje de partes importadas, minimizando en esta forma el componente de valor agregado nacional.
6. Las EMNs se han mostrado inclinadas a producir o ensamblar bienes de consumo con una alta tasa de beneficio empresarial,

- pero de carácter inadecuado para la mayor parte de la población, por su alto precio o limitada utilidad práctica (por ejemplo, algunos aparatos electrónicos).
7. Muchas EMNs poseen la habilidad, haciendo uso de sofisticadas técnicas de mercadeo, de estimular la difusión de patrones inadecuados de consumo en la población (por ejemplo, productos alimenticios sobre la base de insumos importados, como el trigo, y alimentos y bebidas de mínimo valor nutritivo).
 8. Las EMNs muestran preferencia, en muchos casos, por importar y utilizar tecnologías que minimizan el uso de mano de obra, las cuales resultan incompatibles con las políticas de empleo de los países anfitriones.
 9. Por su apreciable impacto sobre una economía en desarrollo, todos estos patrones de producción de las EMNs, generalmente introducen serias distorsiones en la utilización de los escasos recursos de los países anfitriones.
 10. Las EMNs tienden a desplazar a las empresas nacionales de los sectores económicos de mayores rendimientos.
 11. Por su sustancial utilización de créditos locales, las EMNs, con una mayor solvencia a los ojos de los agentes financieros, limitan el acceso de las firmas nacionales a los mercados de crédito internos.
 12. Sus considerables conocimientos de sectores industriales y recursos de información confieren a la EMNs un poder de negociación superior al de la mayor parte de los gobiernos anfitriones. Esta desigualdad se hace evidente particularmente en el área tecnológica, en la cual las EMNs han tendido a obtener pagos excesivos por licencias e insumos y a transferir tecnologías en condiciones sumamente restrictivas.

3.2 Principales aspectos de la reglamentación

Debe destacarse que algunos de estos patrones de comportamiento (tales como los señalados en los temas 6, 7 y 8) no son necesariamente exclusivos de las EMNs, pero debido a la calidad y cantidad de sus conexiones, conocimientos y recursos internacionales han podido ser más fácilmente adoptados por ellas, liderando su introducción y desarrollo en el Tercer Mundo.

La teoría de la dependencia se caracterizó por sus críticas a las EMNs, presentándolas como agentes de extracción de los excedentes de las economías en desarrollo y como principales responsables de la perpetuación del llamado "subdesarrollo". Además de destacar la propensión de estas empresas a causar problemas de balanza de pagos a los países en desarrollo, especialmente por sus remesas de utilidades y su preferencia por insumos importados, los "dependentistas" incidieron particularmente en otros tres problemas:

En estrecha relación con estos problemas, muchos países establecieron en los años setenta conjuntos de normas, verdaderos regímenes, reglamentando la entrada y el establecimiento de la IED en sus economías. En algunos casos, las normas fundamentales formaban parte de la Constitución, pero la mayor parte de los regímenes se encontraba en la legislación general, decretos y resoluciones administrativos, así como en normas y políticas generales, no necesariamente publicadas. Los principales aspectos contemplados por estos regímenes eran los siguientes:

- **Entrada y establecimiento:** involucraba usualmente un proceso de examen y selección de solicitudes y proyectos de IED; autorización discrecional y registro de la IED a cargo de una o más dependencias gubernamentales. Algunos sectores económicos se hallaban reservados para la actividad empresarial del Estado y otros, para empresas nacionales o con participación nacional.

- **Propiedad:** existían restricciones respecto de la tenencia de acciones y control de empresas por extranjeros. Los inversionistas extranjeros sólo podían tener acceso a ciertos sectores económicos a través de inversiones conjuntas (*joint-ventures*). Entre los mecanismos restrictivos más comunes se hallaban el *fade out* (desaparición de la participación extranjera), *fade down* (disminución de la participación extranjera a una posición minoritaria) y la indigenización (colocación de las acciones extranjeras en el mercado nacional) que se hacían efectivos dentro de períodos establecidos. Los países en desarrollo tendían a imponer severas restricciones a las adquisiciones extranjeras de firmas nacionales.
- **Control de las remesas de utilidades, capital y otros pagos:** que se hacía efectivo a través de restricciones en las operaciones de cambio y requerimientos de reinversión. En muchos casos se establecía porcentajes del capital, ganancias, producción o ventas que podían repatriarse anualmente.
- **Promoción:** consistente en incentivos fiscales y financieros, zonas francas para la exportación y otras medidas para atraer la IED.
- **Requerimientos de desempeño:** se otorgaba incentivos sobre la base de compromisos de las EMNs a orientar sus actividades de acuerdo con ciertas políticas gubernamentales, ordinariamente en términos bastante precisos (por ejemplo, porcentajes mínimos de insumos locales o de producción para la exportación).

Otros aspectos de importancia cubiertos por la reglamentación eran: la transferencia de tecnología; los procedimientos de arreglo de disputas entre inversionistas extranjeros y el gobierno; los procedimientos de expropiación; la tributación y los requerimientos de información contable de las empresas (para controlar los precios de transferencia intra-firma); as-

pectos laborales; y aspectos relacionados con la competencia (en este último campo, la mayor parte de los países en desarrollo carecía de legislación sobre la competencia hasta finales de los años ochenta) (sobre todos estos aspectos véase Muchlinski, 1995).

Segunda parte: evolución comparada de los regímenes de tratamiento de la IED, 1970-1995

4. Ascenso y caída del nacionalismo económico en América Latina

En gran medida, debido a la naturaleza de su pasado colonial y a su coexistencia hemisférica con una potencia como Estados Unidos, las naciones latinoamericanas han mostrado tradicionalmente una gran sensibilidad frente a la intervención económica y política de potencias extrarregionales, al mismo tiempo que una marcada tendencia a afirmar sus derechos soberanos ante influencias extranjeras. Estas características se pusieron de manifiesto, por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XIX, con la formulación y defensa de la Doctrina Calvo (planteada por un ilustre jurista argentino, que establece que las compañías extranjeras deben resolver sus disputas dentro de los países latinoamericanos haciendo uso de la legislación y tribunales del país anfitrión, sin apelar a la protección diplomática de sus países de origen). A partir del siglo XX, cuando Estados Unidos reemplazó a Gran Bretaña como la gran potencia externa hegemónica en la región, haciendo gala de un prepotente estilo, el nacionalismo latinoamericano y los sentimientos anti-imperialistas han marchado de la mano en América Latina. La Revolución Mexicana hizo llegar al nacionalismo latinoamericano a un primer clímax en este siglo, motivando eventualmente a Estados Unidos a reemplazar sus políticas abiertamente intervencionistas con la política del "buen vecino" (1933-1945).

Fue, sin embargo, sólo después de la Segunda Guerra Mundial que el nacionalismo latinoamericano alcanzó un significativo grado de madurez, particularmente en su dimensión económica, que le permitió ejercer una podero-

sa influencia sobre las nuevas naciones independientes del mundo. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), creada en Santiago de Chile en 1949, se encargó, en gran medida gracias a las ideas de su Secretario, el argentino Raúl Prebisch, de difundir la teoría de los términos del intercambio (propuesta simultánea, pero independientemente de Prebisch y Hans Singer) y de abogar por la estrategia de la sustitución de importaciones como una salida del subdesarrollo. Argumentando que la exportación de productos primarios era una mala política para los países en desarrollo, condenada por la dinámica de los precios del comercio internacional, la CEPAL preconizó la vía del desarrollo a través de una rápida industrialización, la cual podría alcanzarse atrayendo el capital y la tecnología de las empresas multinacionales a la producción local, con el incentivo de mercados nacionales altamente protegidos. En las décadas del cincuenta y sesenta, la adopción de esta estrategia por un gran número de países fue un factor determinante para el auge de la IED en el mundo en desarrollo.

Las claras deficiencias de la estrategia de sustitución de importaciones (reflejadas en problemas tales como empeoramiento en la distribución de la riqueza entre la población, dificultades crónicas de balanza de pagos, y avances limitados en la industrialización) provocaron la elaboración de una nueva teoría sobre el subdesarrollo, la teoría de la dependencia, desarrollada por André Gunder Frank y por autores latinoamericanos tales como Cardoso, Dos Santos, Jaguaribe y Sunkel. Tomando conceptos clave de las teorías del imperialismo y del estructuralismo de Prebisch (especialmente, la noción de un "centro" y una "periferia" de naciones en el proceso internacional de desarrollo), la teoría de la dependencia intentó explicar la continuación del subdesarrollo en medio de condiciones de abundante inversión extranjera y crecimiento. En su explicación, los dependentistas apuntaron a una desigual pero efectiva alianza entre las burguesías del Primer y Tercer Mundo; y especialmente al rol de las EMNs, a las cuales descri-

bían extrayendo el excedente económico de los países en desarrollo y perpetuando una injusta división internacional del trabajo, principalmente a través de la explotación de una mano de obra barata, del sofocamiento de la competencia y de la difusión de tecnología inapropiadas.

Además de la teoría de la dependencia, la presencia de otros importantes factores indujeron a los países latinoamericanos a adoptar una postura restrictiva frente a la IED. Entre estos factores estuvo, desde finales de los años sesenta, la reacción europea a lo que se percibía como el "desafío norteamericano", controlando a las EMNs estadounidenses y alentando la formación de grandes multinacionales europeas. También debe mencionarse el Proyecto sobre Empresas Multinacionales de la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Harvard, iniciado en 1965, el cual reveló la magnitud del abuso de poder económico por las EMNs y sus enormes ganancias. Otro importante elemento fue la ideología del Nuevo Orden Económico Internacional, la cual en los años setenta, en su empeño por redistribuir los beneficios del funcionamiento de la economía internacional hacia los países en desarrollo, colocó la reglamentación internacional de las EMNs como un componente central de su programa de acción.

A escala mundial, un nuevo enfoque de la IED cobró forma en los años setenta. En su modalidad más restrictiva, el nuevo enfoque fue liderado por América Latina y otros países en desarrollo, en especial el GRAN con su Tratamiento común al capital extranjero (Decisión 24 de 1970), Perú (con varias leyes sectoriales promulgadas entre 1970 y 1972), México (Ley de Inversiones extranjeras de 1973) e India (el Acta de Regulación de operaciones de cambio, FERA, de 1973). Muy pronto, los principales países anfitriones del mundo industrial siguieron el ejemplo: Australia con el Acta de expropiación de empresas extranjeras de 1972 y Canadá con el Acta de examen de la inversión extranjera de 1973.

Entre los países en desarrollo, los países latinoamericanos se perfilaron como los

más restrictivos hacia la IED. El tratamiento latinoamericano incluía típicamente precisos requerimientos de desempeño para las EMNs, especialmente en cuanto a empleo y accionariado local, así como en cuanto a límites para los pagos y remesas de capital y utilidades; escrutinio de la transferencia de tecnología; una gran cantidad de sectores cerrados al capital extranjero; y diversos mecanismos locales y regionales de solución de controversias. En realidad, América Latina prefería claramente el crédito externo a la IED para financiar su desarrollo económico (evitando así la presencia y los designios extranjeros en el manejo del capital y aprovechando la abundante oferta de crédito comercial a partir de 1973). La región escogió una vía de desarrollo estrechamente asociada con el crédito externo ("desarrollo endeudado"), especialmente proveniente de los bancos internacionales, en la cual el Estado adoptó un papel central como regulador, inversionista y empresario.

En la mayor parte de la década del setenta, la tendencia en Latinoamérica como en el resto del mundo en desarrollo fue hacia mayores restricciones, acompañada frecuentemente por anulación de contratos y nacionalizaciones. Comprensiblemente, los flujos de IED declinaron. Hacia fines de la década, sin embargo, una actitud más pragmática, reflejada sobre todo por Brasil y su modelo de desarrollo "asociado" o "dependiente" (Evans, 1979), comenzó a ganar ascendencia internacional, involucrando un mayor énfasis en los incentivos para la IED y una mayor flexibilidad en la aplicación de las normas, con el objeto de privilegiar ciertas metas nacionales tales como la transferencia de tecnología y la promoción de exportaciones.

Richard Robinson (1983) clasificó a los países anfitriones en el mundo en cinco categorías, de acuerdo con el grado de liberalización de sus políticas hacia la IED a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, a saber:

1. Acceso irrestricto a la IED y escasos intentos de influenciar su comportamiento (por ejemplo, Holanda, Hong Kong, Liberia y Singapur);
2. Acceso prácticamente sin restricciones, otorgando incentivos para inducir la IED a ciertos tipos de comportamiento (por ejemplo, Brasil, Chile, Irlanda, Taiwan y Tailandia, incluyendo un total de cinco países latinoamericanos);
3. Proceso de selección de la IED, con exclusión de aquellos proyectos considerados incompatibles con las políticas nacionales (por ejemplo, Canadá, Corea del Sur, México y Venezuela, incluyendo un total de nueve países latinoamericanos);
4. Acceso selectivo y negociado a la IED, con mecanismos de limitación a la propiedad de empresas por extranjeros (por ejemplo, Indonesia, Filipinas y Perú); y
5. Países socialistas en los cuales la IED estaba limitada a participar en posición minoritaria en inversiones conjuntas (por ejemplo, Yugoslavia).

En lo político, los años setenta fueron una década de dictaduras militares en América Latina, las cuales intentaron autoritariamente hacer avanzar a la región hacia una etapa de industrialización autosostenida. Podemos distinguir en este período un modelo de derecha, denominado "burocrático-autoritario" por los politólogos, que favorecía a los grupos empresariales y reprimía a la clase obrera (principalmente en Argentina, Brasil y Chile) y un modelo de izquierda que privilegiaba la redistribución del ingreso y buscaba una incorporación plena de las clases populares a las estructuras económicas y políticas (liderado por Perú y seguido en distintos momentos por países como Bolivia, México y Venezuela). En la segunda mitad de la década, Argentina y Chile emprendieron novedosos experimentos neoliberales en la región (siguiendo las políticas monetaristas recomendadas por Milton Friedman) bajo un riguroso autoritarismo, abriendo varios sectores de sus economías a la competencia internacional, con resultados poco alentadores.

1. Acceso irrestricto a la IED y escasos intentos de influenciar su comportamiento

La crisis de la deuda de los años ochenta, que fue primordialmente una crisis latinoamericana, trajo un abrupto término a los modelos de desarrollo nacionalista de la región, suprimiéndoles el financiamiento externo que de manera intensiva venían utilizando para sus designios industriales. La crisis de la deuda fue inicialmente percibida como una sucesión de problemas de liquidez de los países deudores, pero hacia mediados de los ochenta, la percepción cambió, atribuyéndose las causas de la crisis al intervencionismo y proteccionismo de los modelos latinoamericanos de desarrollo. Por consiguiente, el énfasis de las soluciones pasó, de programas de estabilización de corto plazo, auspiciados por el FMI y diseñados para corregir los desequilibrios de balanza de pagos, a programas de ajuste estructural de mediano plazo, en los cuales se intentaba modificar los patrones de producción y la forma de inserción internacional de las economías de los países deudores. El BM y el gobierno de Estados Unidos desempeñaron un rol muy importante en esta segunda fase. Washington inició sus esfuerzos para reformar las economías latinoamericanas con los incentivos del Plan Baker (1985), con resultados modestos. Cuatro años más tarde, el Plan Brady, que incluía condonación parcial y conversión de parte de la deuda a bonos garantizados por el FMI y el BM, tuvo más éxito. Hacia finales de la década, varias economías latinoamericanas estaban en proceso de reforma liberal y en los años noventa, la inversión extranjera volvió a la región en términos radicalmente diferentes a los que prevalecían en las dos décadas precedentes.

La completa transformación de las políticas económicas en América Latina se vio facilitada por los calamitosos efectos sociales de la prolongada crisis de la deuda (los ingresos per cápita y los niveles de vida en la región retrocedieron veinte años), los cuales acabaron de desacreditar las estrategias de sustitución de importaciones y llegaron aun a afectar la legitimidad de las élites y partidos políticos, considerados responsables, en última instancia, de los desaciertos económicos y de la ineficiencia y

corrupción de los órganos del Estado. Esta situación hizo posible la ascendencia de nuevas o renovadas fuerzas políticas, a las que no les fue difícil efectuar una clara ruptura con las estrategias y políticas del pasado.

A manera de conclusión, podemos enumerar algunas otras causas a nivel global, aparte de la crisis de la deuda, que contribuyeron a modificar en los años ochenta el clima hacia la inversión en América Latina y el mundo entero (varias de ellas ya mencionadas previamente):

- La recesión mundial de 1980-1982 y la consiguiente escasez de capitales de inversión.
- Un inusitado consenso neoliberal entre los países de la OCDE, debido al predominio de las orientaciones políticas bautizadas como "thatcherismo" y "reaganismo".
- El desencadenamiento de una activa competencia por la IED, tanto entre países industriales como entre países en desarrollo, intensificada por la entrada de nuevos competidores, los ex países socialistas y China, que ofrecían una fuerza de trabajo barata, relativamente eficiente y disciplinada.
- La decadencia de la fuerza ideológica y el valor asignado a la intervención del Estado en la economía y a la planificación económica.
- La nueva percepción de ciertos países en desarrollo (los llamados "nuevos países industrializados"), cuyas empresas estaban convirtiéndose crecientemente en pujantes EMNs (cabe anotar que de las 100 mayores EMNs en 1995, 50 tenían su sede principal en Asia y América Latina, según UNCTAD, 1995).

A propósito de esta última realidad, es interesante señalar que la internacionalización de las compañías latinoamericanas fue iniciada por Argentina antes de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a finales de los años ochenta, recién se volvió una tendencia importante para las compañías de otros países de

la región, tales como Brasil, México, Colombia y Venezuela. Las compañías chilenas sólo comenzaron a internacionalizarse en los años noventa (al abríseles esta posibilidad por un cambio en la legislación), aunque a un ritmo acelerado. Las EMNs brasileñas, mexicanas y venezolanas han tendido a concentrarse en Estados Unidos, en tanto que la inversión argentina, chilena y colombiana se ha mantenido principalmente dentro de la región (Ventura Dias, 1995).

5. El "Consenso de Washington"

La meta que guía la liberalización de la economía mundial, en la perspectiva de los más activos promotores del proceso (el gobierno estadounidense y los dos grandes organismos económicos internacionales con sede en la capital norteamericana, el FMI y el BM), es la de establecer "mercados disputables" (*contestable markets*). Es decir, mercados con mínimas barreras de entrada y salida. De acuerdo con esta noción, los principios que deben regir la reglamentación internacional de la IED son los siguientes (Schoenbaum, 1996):

1. Libre acceso al mercado.
2. Tratamiento de la nación más favorecida.
3. Tratamiento nacional.
4. Libre elección de forma de inversión.
5. Reglas transparentes.
6. Normas internacionales para el arreglo de disputas.

El núcleo ideológico neoliberal que ha sido bautizado como el "Consenso de Washington" ha producido hasta ahora unos cuantos instrumentos con relación a la IED, auspiciados o poderosamente influenciados por el BM y/o el gobierno norteamericano: una manifestación temprana, la Convención sobre el Arreglo internacional de disputas sobre inversión (1965) y dos instrumentos recientes, las Directivas del Banco Mundial para el Tratamiento de la inversión extranjera directa (1992) y las normas del TLCN en lo referente a inversión (1993). El Acuerdo sobre Medidas de In-

versión relacionadas con el Comercio de la Ronda Uruguay (1993) también fue influenciado por Estados Unidos, pero en menor grado que las directivas y las normas del TLCN, debido a que en el amplio marco multilateral del GATT, la inclinación liberal norteamericana fue atemperada por el más moderado liberalismo de la Unión Europea, así como por algunas sustanciales objeciones de los países en desarrollo.

Hacia finales de los años ochenta, el BM emprendió el estudio de los regímenes nacionales para la IED, con el objeto de identificar algunos principios básicos de un derecho internacional de la inversión extranjera. En 1992, sobre la base de este ejercicio, preparó las Directivas para el Tratamiento de la IED, las cuales fueron recomendadas a los Estados miembros por el Comité de Desarrollo del organismo (World Bank, 1992). Estas directivas, que se refieren principalmente a la protección y a los estándares de tratamiento que debe recibir la inversión extranjera (mas no al comportamiento que deben tener los inversionistas), persiguen servir de modelo para la legislación nacional, así como para acuerdos bilaterales de inversión. Algunas de sus recomendaciones y observaciones más saltantes son las siguientes:

1. Los regímenes nacionales para la IED deben orientarse hacia la libre admisión de la misma.
2. Estos regímenes deben ser transparentes, estables y de evolución predecible.
3. Deben simplificarse los procedimientos de admisión y establecerse una sola dependencia a cargo de la IED, investida de muy pocas facultades discrecionales.
4. Los inversionistas extranjeros deben recibir el mismo tratamiento que los nacionales, en materias tales como: la concesión de licencias y autorizaciones requeridas por la legislación.
5. La remesa de capitales y utilidades no debe estar sujeta a ninguna restricción.
6. Los requerimientos de desempeño para la IED resultan usualmente contraprodu-

centes para los objetivos de los Estados anfitriones.

Aunque las Directivas se derivan, como hemos dicho, de un trabajo empírico, la influencia de la agenda norteamericana sobre liberalización parece haber sido importante en su particular sesgo. También en 1992, el gobierno estadounidense fue coautor de un modelo aún más liberal hacia la IED que las Directivas: las normas sobre inversión del TLCN. A primera vista, la significación del TLCN desde la perspectiva de la IED es que reúne por un lado al paladín de la liberalización, Estados Unidos, y, por el otro, a dos ex líderes de la tendencia intervencionista, Canadá y México (este último, un país en desarrollo avanzado que entra en un acuerdo de integración con dos potencias industriales en pie de igualdad).

El TLCN no contiene ninguna cláusula que se refiera a los objetivos de desarrollo de los Estados miembros ni a las actividades de las EMNs, sancionando implícitamente de esta manera una pérdida de control de los gobiernos anfitriones sobre las decisiones de las EMNs que afectan sus economías. El capítulo 11 del TLCN, dedicado a las inversiones, revela el predominio del enfoque estadounidense a la IED más que ningún otro instrumento internacional (aunque con algunas concesiones a Canadá y México). El principio de la nación más favorecida se extiende al tratamiento de toda IED, en tanto que las inversiones provenientes de los Estados miembros reciben tratamiento nacional. En caso de presunta discriminación, los inversionistas de los Estados miembros están facultados para recurrir a un arbitraje de cumplimiento obligatorio. México se compromete a eliminar el proceso de examen y selección para la admisión de inversiones y a restringir sustancialmente el examen de adquisiciones de empresas nacionales por inversionistas extranjeros. Canadá, por su parte, continúa el proceso de examen pero apuntando sobre todo a adquisiciones de gran envergadura. Se reduce en general las restricciones a la IED en sectores tradicionalmente sensibles tales como minería, agricultura, pesca, servicios

financieros, transporte, industria automotriz y la mayor parte de industrias manufactureras. Se garantiza la capacidad de efectuar pagos externos tanto a los inversionistas de los Estados miembros como de terceros países. Se prohíbe, finalmente, la imposición de requerimientos de desempeño a los inversionistas extranjeros (por primera vez, en un acuerdo multilateral) y se detalla varios requerimientos específicamente prosritos, que son los siguientes:

1. Exportación de un porcentaje determinado de productos o servicios.
2. Mantenimiento de un determinado nivel de contenido local en los productos.
3. Compra de productos o servicios producidos en el territorio del país anfitrión.
4. Establecimiento de cualquier tipo de relación entre el volumen o valor de las importaciones y el volumen o valor de las exportaciones de la empresa.
5. Restricción de la venta de productos o servicios en el territorio del país anfitrión.
6. Transferencia de tecnología a los nacionales del país anfitrión.
7. Desempeño como proveedor exclusivo a un mercado determinado.

A manera de comparación, se debe destacar que el ATRIMS impone a los miembros del GATT la obligación de no establecer requerimientos de desempeño inconsistentes con el principio de tratamiento nacional y con la prohibición de restricciones cuantitativas, y detalla solamente cuatro requerimientos prosritos: de contenido local, de balance de las importaciones y exportaciones, y aquéllos que conllevan restricciones a las importaciones y exportaciones.

6. Perú

6.1 Antecedentes

Perú es un país de mediano tamaño, regularmente dotado de recursos, que ocupa el cuarto lugar en América Latina en términos de

territorio y el quinto en población (23 millones). Por su producto nacional bruto (PNB) (34,000 millones de dólares en 1993), se sitúa en el séptimo lugar en la región. Posee vastos recursos minerales, incluyendo petróleo y gas natural, importantes recursos pesqueros y un potencial intermedio para la producción agrícola. Su sector industrial llegó a representar un 25% del producto nacional en 1980, antes de la crisis de la deuda (cuando estaba probablemente sobredimensionado). La fuerza de trabajo se estima en 8 millones de personas (35% de la población), mientras que la población rural (por lo menos otro 35%) puede ser clasificada como económicamente inactiva o auto-empleada (Price Waterhouse, 1994). Se estima que alrededor del 50% de la población está por debajo de la línea de pobreza. Después de ser un país racialmente dividido hasta los años sesenta, con grupos más o menos separados de "blancos", mestizos e indios, Perú se está convirtiendo en un país mestizo, similar a México y Colombia.

Un golpe militar en 1968 trajo al país un largo período de dictadura (1968-1980), durante el cual ocurrieron significativas transformaciones económicas y sociales. Guiados inicialmente por el propósito de evitar un gran levantamiento campesino, los militares procuraron desarticular las arcaicas estructuras económicas del país y proveer un mínimo de justicia social. A través de profundas reformas, el gobierno militar trató de incorporar a las masas urbanas y rurales al sector moderno, de industrializar la economía y de preparar el camino para un subsiguiente desarrollo capitalista.

Una de las mayores preocupaciones de las fuerzas armadas, operando táctica y estratégicamente bajo las banderas del nacionalismo (y bajo la influencia de asesores socialistas y democristianos), fue la de debilitar los vínculos de la dependencia externa. De esta forma, el gobierno emprendió el más sistemático esfuerzo producido en América Latina por controlar al capital extranjero. Mediante una serie de leyes sectoriales, sobre todo en industria, minería, pesquería y telecomunicaciones, estableció rígidos controles a la IED, asignando un rol

prominente a recientemente creadas empresas estatales e incluyendo normas de reducción gradual del accionariado extranjero, que eventualmente convertirían a comunidades de obreros en los mayores accionistas en las empresas grandes y medianas.

Muchos factores contribuyeron al fracaso del experimento peruano, entre ellos una temeraria dependencia estratégica de ingresos del sector minero (que nunca crecieron como se esperaba), la disminución de una recelosa inversión extranjera, una formulación de políticas y una administración pública zigzagueante y de pobre calidad, y un endeudamiento externo excesivo asociado con subsidios populistas. Bajo el impacto de problemas y amenazas económicas, los gobernantes militares optaron muchas veces por moderar o cambiar sus políticas y, entre 1975 y 1980, aun por revertir sus políticas originales, antes de permitir el retorno de los civiles al gobierno.

En general, a través de la década del setenta hubo falta de interés de los inversionistas extranjeros por Perú, tal como observa Robinson (1983) al referirse a los inversionistas estadounidenses. Se le consideraba un país de mercado pequeño con un gobierno bastante restrictivo hacia la IED e inestable en sus políticas económicas.

Los problemas de la deuda y sus consecuencias para Perú, desde fines de los años setenta hasta comienzos de los noventa, fueron unos de los más prolongados y penosos en América Latina. En 1985, por ejemplo, los salarios de los empleados públicos representaban solamente 35% de su nivel de 1970; por otra parte, el descuido de la salud pública se reflejó en el hecho que las enfermedades respiratorias (inclusive tuberculosis) aumentaron su incidencia en 1,200% entre 1975 y 1985 (Alcalde, 1991). Después de dos desafortunados gobiernos civiles, entre 1981 y 1990, plagados de abortados programas de estabilización, corrupción pública, insurgencia y terrorismo, el pueblo eligió como presidente, aparentemente en un voto de protesta, a un candidato sin partido y sin programa conocido, Alberto Fujimori, quien, sin embargo, fue capaz de

administrar la reinserción del país a los circuitos financieros internacionales, controlar la inflación y asestar duros golpes a la insurgencia y el terrorismo.

6.2 Reglamentación vigente

La administración Fujimori, siguiendo las directivas del FMI, comenzó a liberalizar la economía en 1990 con un drástico programa que incluyó la eliminación de subsidios, reducción del gasto público y reforma del sistema tributario. A comienzos de 1991 se levantaron las principales restricciones a la inversión extranjera (Decreto Supremo 003-91), mientras que en setiembre del mismo año se promulgó todo un nuevo régimen para la IED (Decreto 662). En noviembre de 1991, el Ejecutivo promulgó más de 100 decretos, haciendo uso de un mandato del Congreso que lo autorizaba a legislar directamente acerca de la inversión privada. El Decreto 755 eliminó todos los controles estatales sobre el mercado de valores. El Decreto 757 estableció las reglas fundamentales para la inversión privada, tanto nacional como extranjera, permitiendo a los inversionistas en general ganar acceso a sectores que habían estado reservados para el Estado. De manera reveladora, este mismo decreto suprimió también el derecho de los trabajadores de solicitar la indexación de sus salarios a la tasa de inflación. El Decreto 704 estableció una gama de zonas francas (turísticas, industriales, de libre comercio y zonas especiales de desarrollo), ofreciendo incentivos tributarios a la inversión en las mismas. El Decreto 674, la Ley marco del proceso de privatización, autorizó la inversión extranjera en las empresas del Estado. En 1992, los regímenes de estabilidad jurídica para la IED fueron reglamentados por el Decreto 162-92 de Economía y Finanzas.

En 1992, Fujimori, apoyado por las Fuerzas Armadas, disolvió un Congreso que le venía presentando creciente oposición. Esta acción suscitó una difundida crítica internacional, pero no impidió que en 1993 la inversión extranjera, directa y en portafolio, iniciara un espectacular crecimiento en el país, atraída

sobre todo por un tratamiento extremadamente liberal. La IED fue ulteriormente estimulada, en 1994, por la fase más intensa del programa de privatización (alcanzando 900 millones de dólares), pero exhibió un incremento aún mayor en 1995 (2,300 millones de dólares), convirtiendo al Perú en el mercado más dinámico para la IED en la región. En marcado contraste con el crecimiento de estas cifras y otros indicadores macroeconómicos, los salarios reales en el país representaban en 1994 solamente 47% de su nivel de 1980 (Green, 1995).

La IED que entra al Perú debe ser registrada en la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y Tecnología (CONITE), la cual la autoriza automáticamente. La IED no requiere de ninguna otra aprobación, excepto en el caso de la inversión en bancos que debe ser autorizada previamente por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). El Decreto 757 reduce los trámites burocráticos para la IED al mínimo. La inversión extranjera puede ingresar en distintas formas, inclusive en la forma de tecnología. No existen restricciones para la adquisición de compañías nacionales. Al haberse eliminado los obstáculos para la IED en los sectores de energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, electricidad, servicios sanitarios, propiedad agrícola y bienes inmuebles, todos los sectores de la economía han quedado abiertos al capital extranjero.

Los inversionistas nacionales y extranjeros reciben el mismo tratamiento, en concordancia con el régimen común del GRAN y tal como lo muestra el Decreto 757, que señala las normas fundamentales tanto para la inversión privada nacional como la extranjera. Los inversionistas extranjeros, por ejemplo, tienen un acceso irrestricto al crédito nacional e internacional, pueden contratar seguros de inversión en el exterior (con organismos tales como la Agencia Multilateral de Garantías de Inversión del BM o el Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón), y están en condiciones de suscribir convenios de estabilidad jurídica con el gobierno. Este peculiar elemento del régimen peruano ofrece estabilidad al inversionista extranjero en cuanto a la reglamentación del

mercado de cambio y al régimen de impuestos empresariales en los casos de proyectos de un mínimo de dos millones de dólares o de medio millón de dólares, acompañados por ciertos niveles de exportaciones y generación de empleo. De esta manera, puede constituir un requerimiento de desempeño proscrito por el GATT.

Los inversionistas extranjeros pueden remesar libremente al exterior capitales, dividendos, regalías y pagos por tecnología. No existen controles de cambio para nacionales ni extranjeros.

En cuanto a las medidas promocionales, se produjo una disminución de los incentivos fiscales, como resultado de la simplificación del sistema tributario. El más importante incentivo en este rubro es la opción de estabilidad en el régimen de impuestos empresariales, dentro de los convenios de estabilidad jurídica. Sin embargo, existen exenciones tributarias completas o parciales para las empresas extranjeras que se establecen en las zonas francas industriales, de libre comercio o especiales de desarrollo, las cuales constituyen en realidad plataformas de exportación al estilo "maquiladora", con escasos vínculos con el mercado nacional. Otros incentivos para la exportación son los mismos para las empresas nacionales o extranjeras. Existen también incentivos especiales para proyectos mineros y de hidrocarburos, así como para la IED en zonas de selva y frontera.

Los contratos de tecnología deben ser registrados en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), estando prohibida la inclusión de cláusulas relacionadas con la fijación de precios, restricciones cuantitativas o pagos de regalías por no utilizar patentes y marcas de fábrica. No existen restricciones en cuanto a contratos de tecnología entre empresas matrices y subsidiarias. Finalmente, en el campo de la contratación laboral, los trabajadores extranjeros pueden representar hasta 20% de la fuerza de trabajo de una empresa (un incremento con relación al tope anterior de 10%).

7. El Grupo Andino

7.1 Antecedentes

El GRAN fue un ambicioso esquema de integración y desarrollo derivado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual representó un temprano intento de las naciones latinoamericanas (1961) de constituir un área regional de libre comercio. Al cabo de unos años de operaciones de la ALALC, los países de desarrollo intermedio dentro de la asociación, Chile, Colombia y Perú, se percataron de que los mayores beneficios de la integración, en términos de comercio e inversión, tendían a concentrarse en los países más desarrollados del área, Argentina, Brasil y México. Con esta perspectiva y sin abandonar la ALALC, los países de desarrollo intermedio decidieron formar un grupo subregional, con el propósito de impulsar un proceso integrador más rápido y exigente que les permitiera alcanzar niveles de desarrollo similares a los de los miembros más avanzados de dicha Asociación.

Después de obtener la aprobación de la ALALC, los tres países intermedios, además de Bolivia y Ecuador (ambos de menor desarrollo que los anteriores), suscribieron en 1969 el Acuerdo de Cartagena de integración subregional, comprometiéndose a proseguir conjuntamente su desarrollo industrial a través de la estrategia de sustitución de importaciones y con el objetivo último de formar un Mercado Común Andino. Uno de los principales propósitos del grupo era ofrecer a las EMNs un mercado ampliado y protegido de especial atractivo. Al mismo tiempo, sin embargo, el esquema de integración debía incluir un conjunto de normas que impidiera a las EMNs convertirse en las principales beneficiarias del mercado común.

Luego de prolongadas deliberaciones intergubernamentales y consultas con renombrados expertos internacionales (entre ellos Albert Hirschmann, Saburo Okita y Paul Rosenstein-Rodan), la Junta del Acuerdo de Cartagena, órgano técnico del proceso andino, propuso a los plenipotenciarios de los países

miembros un régimen común para el tratamiento del capital extranjero, el cual fue aprobado como Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en diciembre de 1970.

La Decisión 24 estaba diseñada para constituir un conjunto básico de principios y normas para guiar la legislación sobre IED de los países miembros. Ideológicamente representaba una de las más sofisticadas interpretaciones de las premisas de la teoría de la dependencia en términos de políticas hacia el capital extranjero. El régimen común fue cálidamente apoyado por los gobiernos nacionalistas de izquierda de Perú, Bolivia, Chile (donde un candidato marxista, Salvador Allende, acababa de ser elegido presidente) y Ecuador, mientras que Colombia aceptaba con ciertos reparos el instrumento. La postura de la Decisión 24 podía explicarse también en alguna medida tanto por el resentimiento de América Latina hacia Estados Unidos, el cual, absorbido por la guerra de Vietnam, había dado la espalda a la región después de los años de entusiasmo de la Alianza para el Progreso, como por el relativo vacío de poder que se había creado en la región por la distracción ("descuido benigno") de la superpotencia.

Probablemente, el elemento más innovador de la Decisión 24 era la cláusula de disminución progresiva (*fade out*) del accionariado extranjero, tanto en nuevas empresas como en las ya existentes. Esta cláusula se inspiraba en una tesis de Albert Hirschmann (1971), quien defendía los beneficios para la economía anfitriona de una "desinversión" planificada de la IED. Sostenía Hirschmann que la IED era muy importante para proveer los factores productivos faltantes en una economía en desarrollo, pero que después de haber servido de esta manera los fines de desarrollo del país anfitrión debía ser liquidada, para evitar que se convirtiera en un obstáculo para el proceso, desplazando a los factores locales y desalentando a los empresarios nacionales.

Los países miembros estaban prohibidos por la Decisión 24 de otorgar a las EMNs un tratamiento más favorable que el dado a los inversionistas nacionales; por otro lado, el ins-

trumento no prescribía que los inversionistas extranjeros tuvieran que recibir el mismo trato que los nacionales. Al mismo tiempo y siguiendo los lineamientos de la Doctrina Calvo, los países miembros no podían concluir ningún contrato con inversionistas extranjeros que contemplara la solución de controversias fuera de la jurisdicción nacional.

Entre las restricciones más importantes impuestas por el régimen común estaban los topes porcentuales a las remesas de capital y dividendos, las limitaciones a la importación de tecnología y utilización de patentes por las EMNs (la tecnología no era considerada un aporte de capital) y la prohibición de la adquisición de empresas nacionales. Las empresas extranjeras interesadas en participar de los beneficios del programa de liberación del comercio del GRAN debían cumplir con una serie de condiciones estipuladas en el régimen común.

La convergencia nacionalista de izquierda de los gobiernos del GRAN comenzó a debilitarse en 1973, con el cruento derrocamiento del presidente Allende de Chile. El impulso nacionalista de la integración se mantuvo, sin embargo, con el ingreso de Venezuela al grupo, el mismo año, el cual era un país miembro y fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con abundantes recursos fiscales y profundamente comprometido con la causa del Nuevo Orden Económico Internacional.

El GRAN experimentó un revés en 1976 con el retiro de Chile, que decidió adoptar políticas económicas neoliberales incompatibles con los programas de integración. Asimismo, sufrió el proceso andino a consecuencia de la disminución de la inversión extranjera al promediar la década, aparentemente ahuyentada en alguna medida por la Decisión 24. En este caso, los países miembros pudieron compensar con creces la baja en inversiones externas con la abundante disponibilidad y favorables condiciones del crédito internacional. Al iniciarse la década del ochenta, sin embargo, con la apreciación del dólar y el alza de las tasas internacionales de interés, las economías

andinas comenzaron a padecer serios problemas de pagos y financiamiento externos.

En 1987, la Decisión 24 fue sustancialmente modificada por la Decisión 220, de contenido mucho menos restrictivo. Esta Decisión básicamente dejó a las autoridades nacionales libertad para reglamentar varios aspectos de la IED, al mismo tiempo que mantuvo ciertos elementos de un régimen común. Por ejemplo, en lo concerniente a la solución de controversias, la Decisión 220 permitió a los países miembros aplicar las normas de su propia legislación, absteniéndose significativamente de imponer el cumplimiento de la Doctrina Calvo.

7.2 Reglamentación vigente

A comienzos de los años noventa, el transformado clima económico regional promovió un nuevo gran cambio en la posición del GRAN hacia la IED. Poco tiempo después de que Venezuela, de manera unilateral, levantara todas las restricciones al capital extranjero, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 291 (1991), un instrumento mucho más liberal que la Decisión 220, que virtualmente canceló el régimen común acordado veinte años atrás, manteniendo solamente un mínimo de reglas comunes y dejando a los miembros en casi total libertad para establecer sus propias reglamentaciones. La nueva Decisión concede a los inversionistas extranjeros los mismos derechos y obligaciones que a los inversionistas nacionales. Los únicos sectores restringidos para la IED son los contemplados por las legislaciones nacionales (que, en general, son menos numerosos que aquellos restringidos por los regímenes de IED de las naciones industriales). Las EMNs pueden incluir la tecnología como parte de su aporte de capital y gozan de un derecho irrestricto de transferir capital y utilidades. Desaparecen también las condiciones especiales requeridas a las empresas extranjeras, para aprovechar los beneficios del programa andino de liberalización del comercio.

Algunas de las pocas provisiones de la Decisión 291 que podrían ser consideradas

restrictivas son las siguientes: la obligación de registrar en los organismos nacionales competentes la IED y las licencias de tecnología; la obligación de que las acciones de las empresas extranjeras sean nominales; y la prescripción que las licencias de tecnología otorgadas por las EMNs no pueden prohibir la exportación de los productos manufacturados con la tecnología materia del contrato.

Precisamente con referencia al tratamiento de marcas de fábrica, patentes, licencias y regalías, que era también objeto de la reglamentación de la Decisión 24, el GRAN aprobó en 1991 la Decisión 313, introduciendo varios cambios en su régimen de propiedad intelectual, pero sin llegar a liberalizarlo por completo. De esta manera, el GRAN, por un lado, ha pasado a admitir el derecho de patente de los productos farmacéuticos (que no era reconocido por la Decisión 24) y ha extendido la duración de la protección de las patentes de 5 a 15 años; pero, por otro lado, mantiene la posición de no otorgar protección retroactiva a patentes de productos que no han sido comercializados previamente en el país (contra la política preconizada por Estados Unidos). Así como, la aplicación del mecanismo de licencia obligatoria, en una serie de casos, para aquellas patentes que no son explotadas para la producción nacional (este mecanismo está siendo gradualmente limitado o eliminado por las naciones de la OCDE) (United Nations, 1993).

8. Brasil

8.1 Antecedentes

Brasil es un país extraordinariamente bien dotado de recursos naturales, que cuenta con el quinto territorio más extenso del mundo y una población de 155 millones, que la convierte largamente en la nación más poblada de América Latina. Posee una excepcional riqueza agrícola y considerables recursos mineros (especialmente hierro y oro). Su PNB (472 mil millones de dólares en 1993) lo coloca en el primer lugar en América Latina y en el décimo en el mundo. Su diversificada estructura eco-

nómica combina una producción industrial, que representa el 40% del total de la región (su industria automotriz está entre las diez primeras del mundo), con una productiva agricultura, que lo mantiene como uno de los principales exportadores agrícolas mundiales (especialmente en soya y jugo de naranja).

La población brasileña es principalmente urbana (75%), con 20 ciudades que superan el millón de habitantes y dos megalópolis (Sao Paulo y Río de Janeiro) entre las 15 más populosas del mundo. El Estado de Sao Paulo, con 35 millones de habitantes, tiene una población mayor que Argentina, Canadá o Colombia y un ingreso per cápita superior al de los dos países latinoamericanos. Al mismo tiempo, sin embargo, Brasil se encuentra a la cabeza en las estadísticas mundiales de pobreza y desigualdad. Contando aproximadamente con un 50% de la población debajo de la línea de pobreza, algunos observadores lo denominan "BellIndia", pues mientras que el ingreso per cápita de Sao Paulo es similar al de Bélgica, aquellos del noreste del país son parecidos a los de la India rural. Brasil es la sociedad económicamente más desigual de Latinoamérica, siendo sólo superada por Botswana en el mundo. Para los inversionistas extranjeros, sin embargo, es una plaza muy atractiva, principalmente por su vasto y protegido mercado, sus inmensos recursos y potencial de desarrollo, y por las pragmáticas políticas de inversión de sus autoridades. Estos atractivos han hecho de Brasil el cuarto país en el mundo en desarrollo en términos de IED acumulada.

La gran transformación de la economía brasileña ocurrió durante el primer gobierno de Getulio Vargas (1930-1945), cuando el país inició la estrategia de sustitución de importaciones, pero su conversión en una potencia industrial tuvo lugar durante veinte años de dictadura militar, entre 1964 y 1984. Las fuerzas armadas brasileñas, caracterizadas por un pensamiento y actitud progresistas desde el siglo diecinueve, asumieron el poder y lo ejercieron de manera institucional guiados por el lema de la seguridad nacional, un amplio concepto que además del combate de la amenaza comunista

incluía ambiciosas metas de desarrollo y grandiosos designios geopolíticos.

Entre 1967 y 1973, dirigida por una competente tecnocracia civil, la economía brasileña creció a un promedio anual de 11% (el llamado "milagro brasileño"). Durante este período, el país consolidó un peculiar modelo de tratamiento al capital extranjero que demostró ser muy efectivo para alcanzar altas tasas de crecimiento económico y desarrollo industrial, aunque no el bienestar popular (un desarrollo "dependiente" o "asociado" en la terminología de Peter Evans (1979) y otros autores). A diferencia de la mayor parte de América Latina, a la sazón, Brasil mostraba una actitud favorable, pero no pasiva o complaciente, frente al capital extranjero. En vez de colocar severas restricciones de carácter general a la IED en rubros como el derecho de establecimiento o la transferencia de utilidades, el gobierno tendía a llegar a acuerdos individuales con las EMNs en temas más específicos tales como la transferencia de tecnologías, la producción para mercados externos o la contratación de personal local. El Estado negociaba con las EMNs tratando de persuadir las para que asumieran papeles de signo positivo para el desarrollo nacional, utilizando como argumentos para este efecto los vastos recursos y mercado del país, la relativamente dócil fuerza de trabajo nacional, y un extenso conjunto de empresas públicas encaminadas a apoyar al sector privado a través de la provisión de infraestructura, servicios e insumos a bajos precios. En muchos casos, por ejemplo en la industria petroquímica, las EMNs eran alentadas a asociarse con el Estado y con inversionistas nacionales, configurando lo que se denominó alianzas tripartitas o *tripé* (Evans, 1979).

A partir de 1982, Brasil, que ostentaba la más cuantiosa deuda externa del mundo en desarrollo, comenzó a padecer problemas de pagos que sofocaron su crecimiento. Los militares, sin embargo, continuaron llevando adelante el programa de transición a un gobierno civil que habían iniciado en 1979; la transición se efectuó en 1985. En 1988, el Congreso aprobó una nueva Constitución. En ella se reflejó la

actitud hacia la IED de la mayoría de los partidos políticos, bastante más restrictiva que la del gobierno militar. La Constitución estableció una rigurosa definición de empresa nacional e impuso limitaciones a las empresas extranjeras, privándolas de acceso a varios sectores económicos. Se aprobó también una Ley de Informática, que restringía sustancialmente las actividades de las empresas extranjeras en sectores como el *hardware* y *software* de computadoras.

La falta de habilidad de la primera administración civil para resolver los problemas económicos del país, especialmente los de la hiperinflación y la deuda (al tiempo que otros países de la región estaban ya reincorporándose a los mercados financieros internacionales), motivó aparentemente un voto de protesta en las elecciones presidenciales de 1990, en las que un candidato menor, Fernando Collor, derrotó estrechamente a Lula, el candidato marxista del partido de los trabajadores. Al igual que Fujimori en Perú, Collor inició la liberalización de la economía brasileña, reduciendo el gasto público, intentando empezar un programa de privatización y suavizando las reglas para el capital extranjero. Collor derogó la Ley de Informática, abrió los mercados de capital a la inversión extranjera, eliminó los requerimientos de contenido local y los impuestos progresivos a las remesas de utilidades, y liberalizó las normas de propiedad intelectual para facilitar la transferencia de tecnología. Al verse involucrado en un escándalo de corrupción política, Collor fue destituido por el Congreso en 1992, dejando trunco su proyecto de liberalización.

En las elecciones de 1995, Fernando Henrique Cardoso, ex ministro de Finanzas de la administración saliente, quien había tenido un rotundo éxito conteniendo la inflación y la devaluación con el Plan Real, derrotó a Lula. Cardoso había sido un destacado defensor de la teoría de la dependencia en los años setenta, pero aparentemente convencido de lo inevitable de la dependencia se volvió político, abogando por una vía incremental para modificar las condiciones de ésta. Contando con el apoyo de una mayoría parlamentaria, Cardoso se

encontró en condiciones de iniciar un consistente programa de reformas. Uno de sus primeros pasos fue presentar al Congreso varias enmiendas constitucionales para eliminar las restricciones principales a la IED.

8.2 Reglamentación vigente

Brasil no posee propiamente una ley general de IED ni una legislación especial en este campo. El gobierno ha preferido, tradicionalmente, tratar a los inversionistas extranjeros siguiendo flexibles políticas y procedimientos administrativos *ad-hoc*. Las políticas hacia la IED son establecidas por el Consejo Monetario Nacional, dirigido por el Ministro de Finanzas, y ejecutadas y administradas por el Banco Central. El principal órgano relacionado con la política de desarrollo industrial es el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI), el cual trabaja de manera casuística y básicamente a través de incentivos. Se han presentado propuestas formales para crear un instituto para el capital extranjero, que se encargue de evaluar las solicitudes de IED a la luz de las metas y objetivos nacionales.

La principal legislación sobre la IED comprende la Ley 4131 (Ley de Inversión extranjera de 1962), modificada por la Ley 4390 de 1964 y reglamentada por el Decreto 55.762 de 1965.

El gobierno no contempla el requisito de autorización previa para la inversión extranjera en compañías nacionales, pero sí lo exige para la operación de compañías extranjeras en el territorio nacional. Para la concesión de esta autorización, el gobierno puede dictar a la IED condiciones que la hagan operar en armonía con el interés nacional (según la Constitución). Además, para asegurar el derecho a la transferencia externa de fondos, la IED debe ser registrada en el Banco Central, 30 días después de ser autorizada. Desde el punto de vista del gobierno, el registro en el Banco Central sirve para dos propósitos: el control monetario sobre las entradas y salidas de moneda extranjera y el control estadístico de la IED. Existe una considerable dosis de trámites burocráticos en todos

estos procedimientos, los cuales motivan que los inversionistas extranjeros contraten los servicios de "despachantes" que se especializan en los vericuetos de la burocracia y el papeleo.

Las adquisiciones de compañías nacionales por inversionistas extranjeros deben ser evaluadas, en principio, por el gobierno de manera individual. En la práctica, sin embargo, la falta de un requisito de consulta previa hace este procedimiento deficiente. La intervención del gobierno sólo se produce cuando éste es informado anteladamente acerca de una adquisición por particulares (CEPAL, 1991). Las compañías que reciben financiamiento oficialmente subsidiado, deben recabar una aprobación anticipada del gobierno para cualquier cambio en la estructura del control corporativo.

A raíz de las enmiendas constitucionales de 1995, el número de sectores restringidos a la IED ha disminuido sustancialmente. La inversión extranjera puede ahora participar (en la mayor parte de los casos a través de concesiones otorgadas por el Estado) en los servicios de distribución de gas por cañería, hidroelectricidad, minería, cabotaje, telecomunicaciones y transmisión por radio y televisión. Por otro lado, se mantienen las restricciones (en muchos casos debido a la existencia de monopolios estatales) en los ferrocarriles, impresiones y ediciones, pesca, energía nuclear, industria del petróleo, aviación, puertos y aeropuertos, microelectrónica, armamento, y banca comercial (excepto en los casos de algunos bancos extranjeros establecidos hace mucho tiempo, tal como Citicorp). La propiedad rural sólo puede ser adquirida por extranjeros residentes en el país.

Las compañías extranjeras deben recurrir a inversiones conjuntas (*joint-ventures*) para establecer empresas financieras y de seguros (excepto, como hemos visto, en el caso de la banca comercial). El requisito de asociación con inversionistas nacionales también opera para la industria petroquímica y, en general, para las empresas privatizadas. En empresas de carga por aire y tierra, así como en agencias de empleo, los extranjeros sólo pueden tener un accionariado minoritario. Una de las más discutidas políticas del gobierno es la de utilizar me-

didias de "reserva de mercado" para evitar las adquisiciones extranjeras en ciertos sectores.

De conformidad con la versión modificada (1995) del artículo 170 de la Constitución, toda compañía establecida de acuerdo con la ley brasileña es considerada nacional, cualquiera que sea la procedencia de su capital. Esto significa sencillamente que una vez autorizada a operar en el país, una compañía extranjera recibe el mismo tratamiento que una empresa nacional.

La remesa de utilidades no está sujeta a ninguna restricción, excepto en la eventualidad de problemas de balanza de pagos, durante los cuales puede ser limitada hasta 10% del capital de la empresa. En cambio, las transferencias de capital e intereses están garantizadas, aun en caso de dificultades de pagos. Los pagos por tecnología se encuentran limitados a una escala que va del 1% al 5% de las ventas de la empresa. El Consejo Monetario Nacional mantiene estrictos controles de cambio, lo cual significa que en la práctica las transferencias externas pueden estar sujetas a largas esperas para conseguir las divisas extranjeras.

Los incentivos a la inversión se dan a nivel federal, estadual y de gobierno local. El gobierno federal no provee incentivos fiscales especiales para la IED, pero ofrece en cambio exenciones tributarias a individuos y firmas de cualquier nacionalidad que inviertan en ciertas regiones de menor desarrollo del país (principalmente el Noreste y la Amazonía). Como política general, los incentivos no son otorgados automáticamente, sino solamente después de una verificación por las dependencias gubernamentales pertinentes, de los aspectos favorables de los proyectos para el desarrollo económico (especialmente sus implicancias para la transferencia tecnológica, creación de empleos, sustitución de importaciones o potencial para la exportación). Esta característica convierte muchos incentivos en requerimientos de desempeño. De manera similar, un Certificado del Registro Manufacturero (CRF) establece un producto como nacional y permite a la empresa recibir financiamiento oficial (funcionando como un requerimiento de contenido nacional).

Los acuerdos de transferencia de tecnología deben ser aprobados por el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial. Después de tres años sin ejercicio de derechos o de un año de suspensión de la explotación, las patentes quedan sujetas al mecanismo de licencia obligatoria. El Banco Central autoriza solamente la remesa de regalías de aquellos contratos que han sido oficialmente aprobados, por haberse sujetado a ciertas normas (relacionadas especialmente con la forma de negociación de las licencias y la explotación de las patentes). El Banco Central rechaza solicitudes de transferencia de fondos que aparentemente involucren a empresas relacionadas entre sí. Finalmente, en lo relacionado con la fuerza de trabajo, dos terceras partes (66%) de los trabajadores de una empresa deben ser brasileños; la contratación de mano de obra extranjera demanda una solicitud especial acompañada de documentos sustentatorios.

La legislación brasileña sobre inversión extranjera ha sido más estable que la de muchos otros países latinoamericanos, pero siempre se ha caracterizado por una falta de transparencia. Existe sobre todo incertidumbre acerca de cuáles son exactamente las normas que se mantienen en vigencia. Cada nueva ley simplemente establece que "todas las disposiciones inconsistentes con esta ley quedan derogadas". Hay, además, por un lado, multitud de disposiciones menores que son poco conocidas y, por otro lado, distintas entidades oficiales con amplias facultades discrecionales que les permiten interpretar las disposiciones de diferentes maneras (Rosenn, 1981). Por encima de todo, los elementos más importantes del régimen brasileño de IED consisten, en la práctica, en políticas y procedimientos administrativos de carácter opaco.

9. Chile

9.1 Antecedentes

Aunque comparativamente menos favorecido por su territorio y riquezas naturales que Brasil y Perú, Chile posee la ventaja de

una población relativamente homogénea, insuñida y bien integrada. Se trata de un país regularmente dotado de recursos, con un territorio que tiene un área equivalente a 60% del de Perú y una población de 14 millones. Por su PNB (42,000 millones de dólares en 1993) ocupa el sexto lugar en América Latina. Situado en una estrecha franja de terreno en la costa occidental de Sudamérica (con un ancho promedio de 180 kilómetros), el país posee algunos recursos minerales de importancia (primer productor mundial de cobre), una productiva agricultura en su valle central (con sustanciales exportaciones de frutas frescas), una industria pesquera de primer nivel y una promisoría industria forestal. La población chilena es urbana en un 83% y su tasa de pobreza es aproximadamente de 30%.

A partir de 1988, Chile ha estado en la cúpula de países anfitriones en América Latina (junto con Argentina, Brasil y México), concentrando en conjunto más del 70% de las inversiones externas en la región. La inversión desempeña un rol preponderante para la economía chilena, tanto dentro del país (la inversión nacional representó un 30% del producto doméstico y la extranjera un 8% del mismo en 1994) como en el extranjero. Esta última ha crecido enormemente en los últimos años (Mayorga y Montt, 1995: xvii). En verdad, Chile representa (a pesar de su relativamente alta tasa de pobreza) la realidad más cercana al éxito dentro del neoliberalismo latinoamericano, por sus altas tasas de crecimiento y la estabilidad de su economía durante más de una década, en el marco de un libre mercado y de una restaurada democracia. El reciente acuerdo de libre comercio de Chile con Canadá y la inminente entrada del país sudamericano al TLCN, constituyen reconocimientos de esta realidad.

Los antecedentes del relativo éxito económico de Chile muestran, sin embargo, un ingrediente trágico. Habiendo mantenido un rol de liderazgo continental en su desarrollo político, Chile contaba con un apreciable sector de partidos socialistas, los cuales en 1970 (después de dos estrechas derrotas en elecciones

previas) llevaron al poder a un presidente de ideología marxista, Salvador Allende. Allende trató de reorientar la economía de acuerdo con un modelo social-demócrata, lanzando una serie de reformas y nacionalizaciones (no muy distintas de las que los militares peruanos llevaban adelante al mismo tiempo), pero su indecisión política, un incompleto control sobre la coalición socialista que lo apoyaba y sobre todo, una campaña de desestabilización montada por la derecha chilena y el gobierno norteamericano, acortaron su mandato. Allende fue derrocado y asesinado en 1973, en un sangriento golpe efectuado por las fuerzas armadas bajo el comando del general Pinochet. El golpe fue seguido de una brutal represión y ejecuciones masivas, motivando un éxodo al exilio de cientos de miles de profesionales e intelectuales de orientación socialista.

Entre 1975 y 1981, un primer ensayo del gobierno militar de Pinochet de establecer autoritariamente una economía neoliberal (asesorado por tecnócratas educados en el extranjero y discípulos de Milton Friedman, a quienes se les bautizó como los *Chicago Boys*) acabó en una crisis. Chile se retiró del Grupo Andino en 1976. Después de introducir algunos ajustes en el modelo, el gobierno logró finalmente el despegue económico a partir de 1984, registrando consistentemente altas tasas de crecimiento, aunque pagando el precio de un significativo incremento de la desigualdad y la pobreza en la sociedad chilena.

Bajo creciente presión interna e internacional, Pinochet convocó a un plebiscito en 1989, decidiendo la mayoría de los votantes retornar a un gobierno constitucional. Una amplia coalición de fuerzas de centro e izquierda moderada, liderada por la Democracia Cristiana, se ha impuesto en las dos elecciones celebradas desde 1990. Mientras que por un lado las administraciones civiles (la actual encabezada por el Presidente Frei) han mantenido los elementos principales del modelo económico; por otro lado, han iniciado políticas sociales destinadas a corregir las consecuencias distributivas del mismo. La tasa de pobreza ha sido reducida aproximadamente de 35% a 30%.

9.2 Reglamentación vigente

La principal legislación sobre IED la constituye el Estatuto de inversión extranjera (Decreto Ley 600 de 1974), sustancialmente modificado por el decreto 1748 de 1977, que tomó distancia de las normas de la Decisión 24. Otras modificaciones de importancia al Decreto Ley 600 han sido efectuadas por las siguientes leyes: 18065 de 1981, 18474 de 1985, 18682 de 1987, 18840 de 1989, y 18904 de 1990. Además de estas normas, el Banco Central emite disposiciones cambiarias, las cuales publica en un *Compendio de normas de cambio*. El régimen chileno de tratamiento a la IED es considerado sencillo y práctico.

Las inversiones foráneas por más de cinco millones de dólares, las destinadas a servicios públicos y comunicaciones, así como aquellas realizadas por entidades relacionadas con gobiernos extranjeros, requieren un proceso de aprobación por parte del Comité de inversión extranjera. Todas las demás inversiones extranjeras están sujetas a un trámite de aprobación simplificado y rápido. Los inversionistas deben firmar un contrato estandarizado con el gobierno, en el que, entre otras cosas, se detalla el período de desembolso de la inversión y se señala plazos máximos para el mismo, según el sector económico. Aparte de estos dos procedimientos, los inversionistas deben obtener un certificado del Banco Central, indicando el monto de capital a ingresar, el cual les permite vender moneda extranjera. La IED puede efectuarse en varias formas, incluyendo activos, tecnología y créditos. En el caso de tecnologías, éstas deben ser evaluadas por el Comité de inversión extranjera.

La inversión extranjera está excluida de los canales de televisión, así como de actividades relacionadas con la seguridad nacional. Los derechos de explotación de minerales y yacimientos de petróleo pertenecen exclusivamente al Estado, con quien los inversionistas extranjeros pueden suscribir "contratos de riesgo" para exploración y explotación. Los inversionistas extranjeros sólo pueden tener una participación porcentual en empresas de pesca, cabotaje y

banca, así como en otras entidades financieras y de seguros.

Los inversionistas extranjeros reciben igual tratamiento que los nacionales, en principio con una sola excepción: acceso al crédito interno. En la práctica, esta restricción sólo es puesta en vigor por el gobierno en el caso de grandes proyectos (como veremos más adelante). Los inversionistas foráneos pueden contratar seguros de inversión en el exterior y optar por acogerse a un régimen de estabilidad tributaria (del cual probablemente se inspiró el mecanismo peruano, más amplio, de estabilidad jurídica). Este régimen, que constituye un privilegio especial para los inversionistas extranjeros (configurando una instancia de discriminación favorable), puesto que no es aplicable a empresas nacionales, consiste en la estabilización tanto de las tasas tributarias como de los criterios utilizados para determinar la masa imponible.

Las empresas extranjeras tienen derecho a acceder al mercado de cambios y a efectuar transferencias al exterior. La única condición para las remesas es que el capital haya permanecido por un año en el país (hasta 1993 era tres años), con el objeto de evitar los flujos desestabilizadores de los capitales de corto plazo. La remesa de regalías requiere la aprobación del Banco Central. El instituto emisor está también a cargo de los controles de cambio. En este sentido, existen dos mercados de cambio: un mercado libre y otro formal (a través de los bancos). La mayor parte de las transacciones de comercio e inversión deben realizarse a través del mercado de cambios formal.

La ayuda del Estado se otorga, en general, en iguales condiciones a las empresas nacionales y extranjeras como, por ejemplo, los subsidios a la exportación. Sin embargo, parece haber dos excepciones en las que los beneficios están limitados a las empresas extranjeras. La primera es las zonas de exportación que existen en los extremos norte (Iquique) y sur (Punta Arenas) del país. La segunda es un régimen de incentivos para mega proyectos de exportación (por más de 50 millones de dólares), el cual incluye la opción de que las empresas manten-

gan fondos en el exterior, sobre la base de sus ingresos por exportación. En el caso de todos estos incentivos, las empresas extranjeras deben suscribir contratos con el Estado estipulando las condiciones en que efectuarán la inversión.

Tercera parte: conclusiones

10. Comparación de los regímenes con el "Consenso de Washington"

Existe una difundida percepción que el proceso de liberalización de la IED ha creado un destacable grado de similitud en las políticas de los Estados anfitriones en todo el globo (véase, por ejemplo, Geist, 1995). Nuestra somera descripción de cuatro regímenes latinoamericanos parece indicar que la realidad es un poco diferente y sugiere que los cambios en el tratamiento de la IED han sido más una cuestión de grado que una transformación completa de los marcos legales y que, aunque en algunos casos se ha dado una nítida ruptura con el pasado (por ejemplo, en el caso de Perú y en las reglas generales del Grupo Andino), en otros, la situación es más bien evolucionaria, con la persistencia de varios elementos de décadas anteriores (por ejemplo, Chile y, especialmente, Brasil). Resulta poco menos que sorprendente constatar que en menos de diez años, el GRAN y Perú se hayan desplazado de la vanguardia de un severo nacionalismo al más abierto internacionalismo respecto del capital extranjero, haciendo aparecer como un tanto restrictivas las normas de un paladín neoliberal de los años setenta como Chile. Brasil, por su parte, ha mantenido una singular combinación de intervencionismo y liberalismo, aunque inclinándose hacia este último.

En esta sección final compararemos brevemente los regímenes que hemos examinado, especialmente los tres regímenes nacionales que poseen una reglamentación más completa que las normas del GRAN, con los principios y normas preferidos por el "Consenso de Washington", particularmente tal como aparecen en las Directivas del BM (World

Bank, 1992). Limitaremos nuestra comparación a tres aspectos fundamentales: admisión, tratamiento general y requerimientos de desempeño.

El BM recomienda en general regímenes de IED transparentes, estables y de evolución predecible. En cuanto a la admisión de la IED, las principales recomendaciones formuladas en la Sección II de las Directivas son las siguientes:

1. Moviéndose claramente hacia la meta de una admisión libre de la IED, los procedimientos de ingreso deben estar exentos de condiciones y disposiciones engorrosas. Debe haber una sola dependencia a cargo de la IED, investida con mínimas facultades discrecionales.
2. Los aportes tecnológicos y las técnicas de gerencia, al igual que el capital, deben considerarse formalmente como componentes de la IED.
3. Solamente razones de seguridad nacional o políticas de desarrollo deben ser eventualmente consideradas para restringir el acceso de la IED a algún sector de la economía.

Perú cuenta con una sola dependencia (CONITE) y una ley general para el tratamiento de la IED. El régimen es muy reciente para poder juzgar su estabilidad. La IED debe registrarse con un procedimiento de aprobación automática, excepto en el caso de inversión en banca, en el cual interviene también otra dependencia y hay un mecanismo de aprobación previa. CONITE considera todos los componentes del paquete de la IED como inversión. Siendo aún más liberal que las Directivas del BM, Perú no restringe el acceso del capital extranjero a ningún sector de la economía.

Chile ha tenido por más de dos décadas una ley general de IED y un Comité de inversión extranjera a cargo de la admisión de la misma, el cual examina con detenimiento los proyectos de más de 5 millones de dólares y aquellos de ciertas características establecidas por la ley. Los criterios que guían la aprobación

no son de dominio público. Debe efectuarse un registro separado con el Banco Central, para fines de cambio de moneda. Todos los inversionistas extranjeros deben suscribir un contrato con el gobierno, en el cual se comprometen a observar ciertas condiciones generales. La aceptación de tecnologías como parte de la inversión está sujeta a un proceso de evaluación por parte del Comité de inversión extranjera. Además de los consabidos sectores relacionados con la seguridad nacional, la inversión foránea está excluida de las estaciones de televisión. Asimismo, existen varios otros sectores a los que la IED sólo tiene acceso a través de *joint-ventures*.

Brasil posee una Ley de inversión extranjera de más de 30 años de antigüedad (Ley 4131 de 1962), pero su tratamiento a la IED se basa principalmente en políticas y procedimientos administrativos flexibles. El Consejo Monetario Nacional es el responsable de formular la mayor parte de estas políticas, las que son ejecutadas por el Banco Central. En el caso de la inversión industrial, el Consejo de Desarrollo Industrial también desempeña un rol de importancia. De acuerdo con la Constitución, el gobierno puede establecer las condiciones para el ingreso y desempeño de la IED, guiado por los dictados del interés nacional. El establecimiento de una empresa (a diferencia de la adquisición de acciones de una empresa) requiere que el inversionista extranjero se registre con el gobierno federal y estadual, así como con el Banco Central para efectos de operaciones de cambio de moneda. El proceso de admisión de la IED, en general, se caracteriza por su poca transparencia, una considerable discreción de las autoridades y la presencia de trámites burocráticos.

Brasil mantiene varios sectores cerrados o restringidos (que requieren una autorización especial) a la inversión extranjera, así como también sectores a los cuales las EMNs sólo pueden penetrar mediante inversiones conjuntas con empresarios nacionales. El gobierno maneja una política de reservas de mercado que le permite bloquear el acceso de la IED a ciertas industrias.

La Sección III de las Directivas se ocupa del tratamiento general que brindan los países anfitriones a los inversionistas extranjeros. Sus principales recomendaciones son las siguientes:

1. Los inversionistas extranjeros deben recibir tratamiento nacional en todos los aspectos relacionados con el establecimiento, operación, gerencia y control de la inversión, así como en el ejercicio de otros derechos conectados con estos procesos.
2. Debe haber una irrestricta transferencia al exterior de capitales, utilidades y otros pagos necesarios para la operación de la empresa extranjera.
3. Debe permitirse el empleo de personal extranjero.

Perú, en armonía con las normas del GRAN, brinda a los inversionistas extranjeros tratamiento nacional en todos los aspectos de la inversión. El régimen peruano incluye aun un elemento de discriminación positiva, un régimen de estabilidad jurídica, que sólo pueden obtenerlo los inversionistas extranjeros. No existen restricciones en cuanto a transferencias externas ni tampoco control de cambios. Sin embargo, hay una cuota para los trabajadores extranjeros, que no pueden superar el 20% de la mano de obra de una empresa.

Chile extiende el tratamiento nacional a los inversionistas extranjeros con la sola excepción del acceso al crédito interno (esta restricción, sin embargo, sólo funciona hasta la fecha para grandes proyectos que se acogen a un régimen de beneficios especiales). De manera análoga al caso peruano, Chile tiene un mecanismo de discriminación favorable para los inversionistas extranjeros en su régimen de invariabilidad tributaria. Las transferencias externas están sujetas a un período inicial de espera de un año y los pagos de regalías necesitan aprobación previa. El gobierno mantiene un sistema de control de cambios.

Brasil confiere igual tratamiento a todas las empresas establecidas en el país. Permite libremente transferencias externas de capital, pero restringe las remesas de utilidades en casos de dificultades de balanza de pagos. Los pagos de regalías están sujetos a aprobación y los pagos por tecnología se encuentran limitados a porcentajes de las ventas anuales. Un estricto sistema de control de cambios se encuentra en funcionamiento. La contratación de personal extranjero exige una solicitud documentada y el total de mano de obra foránea no puede exceder un tercio del personal de la empresa.

Finalmente, en el rubro de requerimientos de desempeño, las Directivas del Banco Mundial se limitan a señalar que no deben aplicarse a la IED en la etapa de admisión y que, en general, su utilización resulta contraproducente para los objetivos de los países anfitriones. En cambio, tanto las provisiones del TLCN como el Acuerdo del GATT sobre Medidas de Inversión relacionadas con el comercio, prohíben específicamente varios requerimientos de desempeño.

Chile impone requerimientos de exportación a grandes proyectos de IED ("mega-proyectos") como condición para otorgar determinados incentivos. También, como norma general de política, el gobierno suscribe contratos individuales con las empresas para la concesión de incentivos. Es de imaginar que en algunos casos estos contratos con empresas extranjeras pueden incluir condiciones que constituyen requerimientos de desempeño prohibidos por el GATT.

De manera similar, el gobierno federal en Brasil otorga incentivos sobre la base de una evaluación de los proyectos de inversión, a la luz de sus aportaciones a metas tales como la generación de empleo y la sustitución de importaciones. Este procedimiento conlleva el establecimiento de requerimientos de desempeño reñidos con el "Consenso de Washington".

REFERENCIAS

- Alcalde, J., *Development, Decay, and Social Conflict: An International and Peruvian Perspective*, Washington D.C.: University Press of America, 1991.
- Andrade A. de Souza, *Guidelines on Brazil's Foreign Investment Law*, Deventer: Kluwer, 1993.
- Armstrong, F., "Political Components and Practical Effects of the Andean Foreign Investment Code", en *Stanford Law Review*, vol. 27, 1975.
- Barbosa, A.R., "The 1988 Constitution and the Mineral Sector", en Dolinger, J. y K. Rosenn (eds.), *A Panorama of Brazilian Law*, Miami: University of Miami, 1992.
- Blank, S. y J. La Palombara, "Multinational Corporations: A Model for NICs", en *Journal of International Affairs*, vol. 34, Nueva York: 1983.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Las empresas transnacionales y la inversión extranjera en Brasil*, Santiago de Chile: CEPAL, 1991, mimeo LC-L.619.
- Comisión Nacional de Inversión y Tecnología Extranjeras (CONITE), *Marco legal para la inversión extranjera*, Lima: CONITE, 1996.
- Dolzer, R. y M. Stevens, *Bilateral Investment Treaties*, The Hague: M. Nijhoff, 1995.
- The Economist Intelligence Unit, *Country Reports: Brazil*, 1995.
- European Round Table of Industrialists, *Mejores condiciones para la inversión en el mundo en desarrollo: análisis*, mimeo, 1993.
- Evans, P., *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Ferreti, M., "Latin American Survey: Foreign Investment Regimes", en *International Financial Law Review*, 1991.
- Global Business Briefing, No. 4, 1991.
- Green, D., *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, Londres: Latin American Bureau, 1995.
- Hirschman, Albert, *A Bias for Hope*, Nueva York: Basic Books, 1971.
- Jiménez Posada, M., *Decisión 220: Its Approach and its Development in the Domestic Legislation of States members of the Cartagena Agreement*, Lima: Board of the Cartagena Agreement, 1989, mimeo (Working Paper No. 9, TIES Meeting 1989).
- Kline, J., "International Regulation of Transnational Business: Providing the Missing Leg of Global Investment Standards", en *Transnational Corporations*, 1993.
- Kwaw, E., "Trade Related Investment Measures in the Uruguay Round", en *North Carolina Journal of International and Commercial Regulation*, 1991.
- Leaes, L., G. Paes, "The Nationality of Business Associations and the Federal Constitution of 1988", en Dolinger, J. y K. Rosenn (eds.), *A Panorama of Brazilian Law*, Miami: University of Miami, 1992.
- Matlofsky, G., "NAFTA seen from Europe", en *Revue de Droit des Affaires Internationales*, 1994.
- Mayorga, R. y L. Montt, *Foreign Direct Investment in Chile*, Dordrecht: M. Nijhoff, 1995.
- Muchlinski, P.T., *Multinational Enterprises and the Law*, Oxford: Blackwell, 1995.
- Parra, A., "Principles Governing Foreign Investment as Reflected in National Investment Codes", en *ICSID Review*, 1992.
- Robinson, R., *Performance Requirements for Foreign Business: US Management Response*, Nueva York: Praeger, 1983.
- Schoenbaum, T., *The Concept of Market Contestability and the New Agenda of the Multilateral Trading System*, ASIL Insight: March-May, 1996.
- Shihata, I., "Recent Trends Relating to Entry of Foreign Direct Investment", en *ICSID Review*, 1994.
- Sornarajah, M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

- Stepan, A., *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press, 1978.
- Teepie, G., *Globalization and the Decline of Social Reform*, Atlantic Highlands: Humanities Press, 1995.
- Tiburcio, C., "Nationality and the Status of Aliens in the 1988 Brazilian Constitution", en Dolinger, J. y K. Rosenn (eds.), *A Panorama of Brazilian Law*, Miami: University of Miami, 1992.
- Todaro, M., *Economic Development in the Third World*, Nueva York: Longman, 1977.
- UNCTAD, *National Legislation and Regulations Relating to Transnational Corporations*, Nueva York: United Nations, 1995, Vol. VIII.
- UNCTAD, *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*, Nueva York: United Nations, 1995.
- United Nations, *Intellectual Property and Unfair Competition*, Nueva York: United Nations, 1993.
- United Nations, *Formulation and Implementation of Foreign Investment Policies*, Nueva York: United Nations, 1992.
- United Nations-Centre on Transnational Corporations, *Government Policies and Foreign Direct Investment*, Nueva York: United Nations, 1993.
- Ventura Dias, V., *Open Regionalism for Whom and for What? Can Markets Change Production Patterns with Social Equity in Latin America?*, Paper presentado en la Reunión del Latin American Studies Association, Washington D.C.: 1995.
- World Bank, *Report to the Development Committee and Guidelines on the Treatment of Foreign Investment*, International Legal Materials, Washington D.C.: 1992.
- Wynia, G., *The Politics of Latin American Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Yrrazabal, J., *The Legal System in Chile: Stability and Progress*, Nueva York: Euromoney, 1993.